UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LES SPEAKERS

D'ANGLETERRE ET DES ÉTATS-UNIS

LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE AUX COMMUNES ANGLAISES ET A LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS AMÉRICAINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le samedi 25 *juin* 1910, *à* 1 *heure* 1/2

PAR

Georges MER

Lauréat des concours de licence et de doctorat à la faculté de droit d'Aix
Receveur-rédacteur de l'Enregistrement et des Domaines

Président : M. DELPECH, *professeur.*

Suffragants : MM. DESLANDRES, *professeur.*
SCELLÉ, *chargé de cours..*

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
22, Rue Soufflot, PARIS-5e
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1910

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE DIJON — FACULTÉ DE DROIT

LES SPEAKERS

D'ANGLETERRE ET DES ÉTATS-UNIS

LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE AUX COMMUNES ANGLAISES ET A LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS AMÉRICAINE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(*Sciences politiques et économiques*)

SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE DIJON

Le samedi 25 *juin* 1910, *à* 1 *heure* 1/2

ACAD.
DIJON-BAT.
BIBL.

PAR

Georges MER

Lauréat des concours de licence et de doctorat à la faculté de droit d'Aix
Receveur-rédacteur de l'Enregistrement et des Domaines

Président : M. DELPECH, *professeur.*

Suffragants : MM. DESLANDRES, *professeur.*
SCELLÉ, *chargé de cours..*

LIBRAIRIE
DE LA SOCIÉTÉ DU
RECUEIL SIREY
22, Rue Soufflot, PARIS-5e
L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1910

BIBLIOGRAPHIE

Annual Register (The). — *A review of public events at home and a broad.* London, Longmans, Green and C°, 1758.

Anson. — *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre* Traduction française, édition Boucard et Jèze, Giard et Brière, 1903.

Bentham. — *Tactique des assemblées politiques délibérantes*, 3e édition. Dumont, Bruxelles, 1840.

Boutmy. — *Études de droit constitutionnel*, Paris, 1885.

— *Le développement de la société politique et de la constitution en Angleterre.* Nouvelle édition, Paris, 1897.

— *Élément d'une psychologie du peuple américain*, Paris, 1902.

Bryce. — *La République américaine.* Traduction française, collection Boucard et Jèze, Giard et Brière, 1901-1902.

— A Word as tho the Speakership. *North american. Review*, 1890.

De Chambrun. — *Le pouvoir exécutif aux États-Unis.* Paris, 1876.

Cushing. — *Elements of the law and practice of legislative Assemblees in the United States of America.*

J. Delpech. — Chronique constitutionnelle de France. *Revue du droit public*, 1905, tome XXII, p. 198 et suiv.

J. Delpech. — A propos du mode d'élection à la présidence de la Chambre des députés. *Revue du droit public*, 1906, tome XXIII, p. 5-26.

Deslandres. — Préface au livre sur *Le développement du Parlement anglais pendant le XIX^e siècle*, de G. Lowes Dickinson. Giard.et Brière. Paris, 1906.

— *La crise de la science politique et le problème de la méthode*. Paris, 1902.

Duguit. — *L'État*, t. II. Les gouvernants et les agents, Paris, 1903.

Esmein. — *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 3^e édition. Paris, 1903.

Follett. — *The Speaker of the House of representatives*. New-York, 1902.

Fouillée. — *L'évolution des idées forces*. Paris, 1890.

De Franqueville. — *Le gouvernement et le parlement britanniques*, Paris, 1887.

Glasson. — *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*.

Hansart. — *Parliamentary Debates*.

Hart (Bushnell). — *Practical essays on american government*. New-York, 1894.

Hatsell. — *Precedents of Proceedings in the House of Commons, under separate titles, with observations*. Londres, 1818.

Jannet. — *Les États-Unis contemporains*, 3^e édition. Paris, 1877.

Jefferson. — *Manuel de pratique parlementaire*. Trad. J. Delpech et Ant. Marcaggi. *Annales des Facultés de droit et des lettres d'Aix*. Paris, Marseille, 1905.

Jèze. — Le Speakership, dans la *Revue du droit public*, 1906.

Laboulaye. — *Histoire des Etats-Unis*, 5^e édition. Paris, 1870.

Lex Parliamentaria. — Or a *Treatise of the Law and Custom of Parliament*, 2^e édition. Londres.

Lummis. — *Speaker's chair.* London, 1900.

Macaulay. — *Histoire de l'Angleterre depuis l'avènement de Jacques II.* Traduction du vicomte de Peyronnet, 2e édition.

Mac Donagh. — M. Speaker, dans *The Nineteenth Century*, août 1905.

Mannnig. — *The lives of the Speakers.* London, 1850.

Mantoux. — *Notes sur les comptes rendus des séances du Parlement anglais au XVIIIe siècle.* Paris, 1906.

Marcaggi (Antoine). — *Les messages présidentiels en France et aux États-Unis*, thèse, Aix, 1906.

Masson. — *De l'obstruction parlementaire.* Thèse, Toulouse, 1902.

May (Erskine). — *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, 2 vol. Traduction Joseph Delpech. Collection Boucard et Jèze. Giard et Brière, 1909.

Moreau et Delpech. — *Les règlements des assemblées législatives*, 2 vol. Collection Boucard et Jèze. Giard et Brière. Paris, 1906.

Ostrogorski. — *La démocratie et l'organisation des partis politiques.* C. Lévy, Paris, 1903.

Pellew. — *Life of lord Sidmouth.*

Pollet. — *Le président des Chambres francaises.* Thèse, Poitiers, 1908.

Reynaert. — *Histoire de la discipline parlementaire.*

Ripert (Henry). — *La Présidence des assemblées politiques.* Paris, A. Rousseau, 1908.

Rotuli parliamentorum (Rolls of Parliament) 1278-1503, 6 vol. 1783. Index 1832.

Stubbs. — *Constitutional history of England.*

De Tocqueville. — *De la démocratie en Amérique*, 16e édition. Paris, 1874.

Todd. — *Le gouvernement parlementaire en Angleterre.* Traduction française. Collection Boucard et Jèze. Giard et Brière. Paris, 1900.

Woodrow Wilson. — *L'État.* Traduction française, collection Boucard et Jèze. Giard et Brière. Paris, 1902.

— *Le gouvernement congressionnel.* Traduction française. Collection Boucard et Jèze. Paris, 1900.

LES SPEAKERS
EN ANGLETERRE ET AUX ÉTATS-UNIS

INTRODUCTION [1]

« A toute assemblée, a dit de Laboulaye, il faut un président [2]. » C'est là un fait général qui répond à une nécessité : partout où il existe un parlement, il faut à sa tête un homme, pour le représenter à l'égard des autres pouvoirs, pour diriger les débats de l'assemblée et faire respecter d'une manière générale le règlement établi par la Chambre. Il semble ainsi que la fonction de président, qui répond à un besoin identique d'ordre et de direction, doive être une magistrature honorifique, en tout lieu et en tout temps organisée sur le même modèle et attribuée aux ambitions qui se réservent ou aux ambitions déçues. De

(1) Cette monographie commença d'être étudiée dans la Salle de travail instituée à la Faculté de droit d'Aix par M. Joseph Delpech, alors professeur de droit public et constitutionnel. Ainsi elle a bénéficié pour plusieurs documents de l'aide amicale de M. Antoine Marcaggi; je tiens à y rendre un public hommage.

(2) De Laboulaye. *Histoire des États-Unis*, 5e édition, tome III, p. 394.

fait, dans la plupart des règlements, des traits communs se retrouvent qui découlent de cette identité de rôle. C'est ainsi que, partout, le président est chargé d'ouvrir les séances, de diriger les délibérations, de maintenir l'ordre. Le président accorde la parole, rappelle à la question, prononce l'ouverture et la clôture des scrutins, en proclame le résultat. C'est lui qui fait à la Chambre les communications que comportent les circonstances. Les propositions et les projets lui sont remis, ainsi que les amendements, les demandes d'interpellation ou de scrutin.

Cependant cette unité de la fonction, à travers les pays et à travers les âges, n'est qu'une apparence. Lorsqu'on s'attache à l'histoire et lorsqu'on pénètre mieux les faits, on s'aperçoit que l'institution est imprécise, toujours changeante, que ses aspects sont divers, multiples et fuyants. De même que tout organe politique, la fonction présidentielle s'organise selon l'instinct des peuples et s'adapte aux conditions de la vie nationale, varie suivant les hommes qui l'occupent et suivant les assemblées dans lesquelles elle s'exerce, obéit enfin aux impulsions des forces politiques et sociales.

Ainsi qu'on l'a dit, « la variété des caractères nationaux et des antécédents historiques exerce une influence qui ne doit pas être méconnue (1). » Suivant que le tempérament d'un peuple est enclin à l'idéal ou porté au réalisme, suivant qu'il s'attache à la tradition ou se précipite à la nouveauté, suivant qu'il aspire à la liberté ou s'accommode de l'autoritarisme, le président se montrera impartial ou homme de parti, actif ou indifférent, solennel et

(1) Ostrogorski, *La démocratie et les partis*, tome I. Introduction, p. IX.

froid ou naturel et ardent, préoccupé de copier ses prédécesseurs ou indépendant et novateur.

De même, l'influence personnelle des hommes joue, ici surtout, un rôle particulièrement important : tous les présidents ne comprennent pas de la même manière l'exercice de leurs fonctions, tous n'ont pas les mêmes qualités ou les mêmes défauts. Certaines figures se détachent tandis que d'autres s'effacent aussitôt qu'elles descendent du fauteuil.

Aussi bien, la physionomie du président s'accentue davantage dans les Chambres populaires, plus jeunes, plus turbulentes, plus décidées ; elle s'efface, au contraire, et s'assoupit dans la somnolence d'une assemblée haute, réunion d'aristocrates conservateurs, de diplomates ou d'hommes politiques passés sénateurs à l'ancienneté, tous gens plus rassis, plus blasés, plus pondérés et plus calmes.

D'autre part, à mesure que grandit le rôle des assemblées politiques, grandit celui du président placé à leur tête. Or il est indéniable que les parlements occupent dans la vie des États modernes une place de plus en plus éminente et envahissante, non seulement dans les pays où s'est établie une étroite collaboration du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, mais aussi et surtout dans ceux où la force tend à se monopoliser entre les mains de l'assemblée. La tâche du président s'accroît dans le même temps ; les discussions deviennent plus âpres et plus passionnées, les luttes plus ardentes, soulevées par l'avènement de couches démocratiques moins disciplinées, moins éduquées et plus impatientes. Les minorités se

dressent contre les majorités et cherchent dans l'obstruction une compensation à leur défaite dans les scrutins : pour leur résister, la présidence s'organise plus forte et le pouvoir disciplinaire, plus rude, se concentre entre les mains du président.

Le rôle du président est ainsi redevable à l'évolution politique, non seulement de son développement, mais encore et surtout de ses variations. L'institution de la présidence obéit, en effet, d'une façon très certaine, aux impulsions des forces politiques concurrentes. Cela même est logique. Les pouvoirs politiques, ainsi que dans une saisissante image M. Fouillée le dit des idées, « constituent des centres de clarté et de force analogues aux étoiles, des systèmes astronomiques où la force, à la fois éclairante et motrice répandue dans l'univers, se concentre, rayonne en agissant, tâche d'attirer tout à soi ; et le monde, finalement, se trouve entraîné là où s'est accumulé le plus de force avec le plus de lumière (1) ». C'est dire que parmi les forces en concours dans les États modernes, telle ou telle l'emporte, suivant les heures et que, pour conserver cet avantage, elle prétend faire partir d'elle toute impulsion et augmenter sans cesse le champ de son action ou l'importance de ses prérogatives. Or, s'agissant de la constitution et de la vie des assemblées, l'institution de la présidence est un élément tout désigné

(1) Alfred Fouillée. *L'évolution des idées forces.* Introduction, pages XCIII et XCIV. Rpr. Deslandres dans sa *Préface* à l'ouvrage de G. Lowes Dickinson, *Le développement du Parlement pendant le XIX^e siècle.* Giard et Brière, 1906.

aux convoitises de ces forces en lutte. Ainsi que Jefferson en eut le sentiment très vif, le pouvoir du président peut, régulièrement ou abusivement exercé, avoir une influence très grande sur les délibérations et les résolutions de l'assemblée (1).

Chargé de maintenir l'ordre dans les débats, le président est seul juge du point de savoir si cet ordre est troublé et s'il doit intervenir. De la sorte, par sa sévérité il peut décourager un adversaire de même que par sa complaisance il peut aider un ami. Détenteur du pouvoir disciplinaire, sauf le contrôle, d'ailleurs plus ou moins réel, de l'assemblée, il tient pour ainsi dire en main le sort des membres de l'assemblée qu'à son gré il peut favoriser ou brimer. Placé enfin au fauteuil pour diriger la discussion, il contrôle toute l'activité législative de la Chambre par son droit plus ou moins complet de régler l'ordre du jour, de poser les questions, de clore les débats, de proclamer les scrutins.

Étant donnée cette importance marquée à grands traits du rôle du président, on peut augurer logiquement, non sans quelque certitude, que les forces victorieuses dans la conquête du pouvoir emploieront toute leur énergie à capter à leur profit les organes de la présidence. Le triomphe incontesté de l'une de ces forces aura donc, généralement, pour conséquence quasi-fatale, la dépendance du président à l'égard du vainqueur. Cette dépendance, qui risque de se traduire par un tout autre souci

(1) Jefferson. *Manuel de pratique parlementaire.* Traduction Delpech et Marcaggi, 1905, p. 19.

que celui de la justice et de l'impartialité, se manifestera, du reste, dans l'exercice de la fonction, d'une manière différente suivant que la force politique appartiendra à l'assemblée législative ou à un pouvoir qui lui est étranger. Au contraire, l'équilibre des forces en présence, qui peut ou doit exister sous le régime parlementaire, permettra au président d'observer une neutralité impartiale, lui imposera même cette attitude comme une règle de droit obligatoire.

En un mot, la présidence n'a pas et ne peut avoir le même caractère dans une monarchie ou dans une démocratie ; elle est différente si le gouvernement est parlementaire, autre s'il est représentatif. Contraint de s'associer des corps politiques, le monarque s'efforce de donner à cette concession un caractère seulement formel et songe, par tous les moyens possibles, à éloigner ces assemblées de la réalité du pouvoir. Par là même, il s'efforce, par l'intermédiaire naturel du président, qu'il cherche à s'attacher, de conserver sur elles un droit de contrôle et de surveillance.

La situation n'est plus la même si le régime parlementaire s'organise. C'est une répartition des forces qui s'établit alors et engendre une collaboration féconde d'un individu et d'une classe (1). Il en résulte un balancement des pouvoirs qui a pour conséquence un respect, jusque-là inusité, des droits de la minorité. Sans doute, la loi continue à exprimer seulement la volonté de la majorité qui constitue, ainsi qu'on l'a dit, « la clef de voûte du

(1) Duguit. *L'État*, t. II. *Les gouvernements et les agents*, p. 278 et suiv.

régime représentatif (1) », mais cette volonté, est, avant tout, « une règle de justice et d'intérêt public (2). » Il est donc nécessaire que chaque membre de l'assemblée, qu'il appartienne à la majorité ou à la minorité, puisse exprimer son opinion, afin que de ce libre exposé se dégage pour l'assemblée une compréhension plus précise et plus nette de la question. Comme conséquence, le président a pour mission d'assurer, en toute impartialité, cette liberté de discussion : il est, alors, le défenseur né des droits de la minorité.

Enfin, lorsque la force politique passe aux plus nombreux, à la démocratie, et aboutit à une « concentration extrême de toute l'autorité effective dans une assemblée dont le ministère n'est qu'une délégation (3) », l'opinion de la majorité, non seulement demande à avoir le dernier mot, mais encore veut être obéie sans retard et sans discussion (4). Dès ce moment, le président tend à se faire l'organe de cette majorité autoritaire qu'il sert aux dépens de la minorité dont il faut, le plus possible, réduire l'influence ralentissante.

Dans la forme, cette action de l'évolution politique sur l'institution de la présidence s'exerce d'une manière toute particulière en ce qui concerne le mode et le caractère

(1) Morcau. Régime parlementaire et principe représentatif dans la *Revue politique et parlementaire*, 1901, tome XXVIII, p. 86.

(2) Esmein. *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, p. 232. Cpr. Deslandres. *Étude sur le fondement de la loi*, dans *Revue du droit public*, t. XXV, ann. 1908, p. 25 et suiv.

(3-4) Boutmy. *Le développement de la constitution britannique*, p. 351 et 352.

de l'élection du président. M. Esmein a pu, à cet égard, dire avec raison qu'« on peut apprécier d'avance le degré d'autorité et d'indépendance que possède une Chambre d'après ce signe extérieur : A-t-elle ou non le droit d'élire son président en toute liberté (1) ? » Tour à tour, le président se trouve être, soit un personnage installé auprès de la Chambre par un pouvoir étranger dont il ne songe qu'à être le délégué, soit l'élu de l'assemblée, tantôt cantonné délibérément dans un rôle impartial, tantôt conservant au fauteuil les allures d'un chef de parti (2).

Dans la pratique, cette multitude d'influences qui s'exercent sur l'institution de la présidence donne à la fonction une infinie variété et fait que les présidents, loin de se ressembler comme les organes d'une même magistrature, se détachent les uns des autres avec une originalité qui est particulière à chacun d'eux. Dans un autre travail (3), en nous attachant exclusivement aux présidents français, nous avions relevé les différentes attitudes de chacun d'eux, et nous avions tenté d'établir que ces divergences tenaient, en même temps qu'à leur tempérament personnel, aux conditions politiques dans lesquelles ils avaient évolué. Dans le même ordre d'idées, nous avons eu la curiosité de rechercher ces mêmes divergences en Angleterre et aux États-Unis. Ces deux pays nous ont plus particulièrement attiré, parce qu'il nous est immédiatement apparu que le *speaker*

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 788.

(2) Joseph Delpech. Chronique constitutionnelle de France, dans la *Revue du droit public*, 1905, p. 198.

(3) Mémoire sur *Les présidents des assemblées françaises*, couronné en 1906 par la Faculté de droit d'Aix.

avait eu la singulière fortune de désigner deux types de présidents qui s'opposent l'un à l'autre, dans un contraste très manifeste. Là en Angleterre, le Speaker, après avoir été jusqu'au XVIII[e] siècle un fonctionnaire de la Couronne, est devenu plus tard impassible au fauteuil, renonçant aux alliances de parti et imposant à tous le respect par la justice de sa direction. Ici, au contraire, aux États-Unis, le Speaker apparaît comme le chef reconnu et avoué de la majorité parlementaire et use de la présidence dans l'intérêt exclusif du parti qui l'y a porté. L'opposition entre le président de la Chambre des Communes et celui de la Chambre des Représentants est d'autant plus saillante et remarquable qu'à la tête des deux autres assemblées, le président du Sénat américain et le lord haut-chancelier, qui préside sur le *woolsack* la Chambre des Lords anglaise, sont deux personnages assez semblables l'un à l'autre par leur effacement, comme par la nature de leur fonction plus honorifique qu'active (1). Et c'est bien là la confirmation de cette idée, énoncée plus haut, que l'influence des forces politiques se fait davantage sentir dans les assemblées électives, soumises plus directement aux impulsions et aux passions populaires.

1. Il ne faudrait cependant pas exagérer la ressemblance et croire, comme certains l'ont affirmé (De Laboulaye. *Histoire des États-Unis*, t. III, 5[e] édition, p. 395) que le lord haut-chancelier est l'ancêtre du président du Sénat américain. En effet, tandis que le lord haut-chancelier fait partie du gouvernement dont il est un des membres les plus influents, le président du Sénat américain, qui est le vice-président des États-Unis, ne représente souvent qu'une fraction du parti au pouvoir (V. Bryce, *La République américaine*, t. I, p. 147, note 2, p. 426; De Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux États-Unis*, p. 50; W. Wilson. *L'État*, t. II, n° 1279, et *Le gouvernement congressionnel*, p. 259 et 260; Boutmy, *Études de droit constitutionnel*, 1885, p. 176).

I

LE SPEAKER DES COMMUNES ANGLAISES

Celui qui s'arrête au palais de Westminster devant la galerie des portraits des Speakers qui se sont succédé depuis le XIV^e^ siècle à la Chambre des Communes anglaises croit regarder la galerie d'une vieille et noble famille où le type de l'ancêtre est resté très accentué chez les derniers descendants, la ligne antique très pure, comme aussi le masque de la physionomie et le costume de la fonction. De même, dans le portrait vivant du Speaker, dans ses attitudes, dans ses gestes ainsi que dans certains de ses attributs, on retrouve quelque chose de solennel, de lointain, de moyenâgeux presque, si bien que l'on est tenté de voir en lui l'une de ces figures qui ont leur place dans les cortèges historiques organisés dans une pensée de résurrection du passé. Et cependant des nuances, des flottements, mieux des divergences, des différences existent et s'aperçoivent entre ces personnages si semblables à eux-mêmes en apparence ; des transformations se sont produites, quelquefois très profondes, dans l'organisation et dans l'exercice de la fonction : le Speaker du XVIII^e^ siècle ne ressemble que de loin au Speaker du XIV^e^ siècle ; celui

de la fin du XIX^e^ n'est déjà plus tel que celui du XVIII^e^.

Cette communauté, cette ressemblance, cet air de famille, comme ces divergences et ces variations, tiennent aux influences diverses qui se sont exercées sur le *speakership*. A cet égard, trois éléments primordiaux ont marqué le Speaker de leur empreinte parfois changeante : le tempérament national du peuple anglais, l'histoire et l'évolution politiques de l'Angleterre, enfin la personnalité de chaque président.

C'est pourquoi nous énoncerons d'abord les effets généraux, et en maintes occasions contradictoires, que le tempérament national et les forces politiques ont produits sur la présidence de la Chambre des Communes ; puis, nous rechercherons les conséquences particulières qui en sont résultées pour l'organisation théorique de cette présidence ; enfin nous tenterons d'illustrer la notion ainsi dégagée du speakership par quelques traits empruntés à la physionomie en raccourci de quelques Speakers.

§ 1. — L'influence du tempérament national et la répercussion des luttes politiques sur l'institution.

A. — *Le tempérament national.*

Tandis que le Français a l'esprit très impressionnable et mobile en même temps qu'une chevalerie de l'idée susceptible d'aller jusqu'à cette « piperie des mots » dont parlait Montaigne, tandis que l'Allemand souffre un autoritarisme assez dur et goûte jusqu'à s'en convaincre les raffinements d'une métaphysique assez décevante, l'An-

glais a le sens pratique très accusé, sans doute parce qu'il fut le premier commerçant du monde et que, comme tel, les résultats immédiats lui importèrent davantage que les discussions à lointaine échéance. Mais ce positivisme qui, chez lui, est moins philosophique que pratique, ne se révèle pas aussi brutal et aussi frustre qu'on le retrouve chez l'Américain, car s'il est réaliste, l'Anglais est aussi, davantage peut-être, formaliste et traditionnaliste. Le souci de la forme, même, est poussé par lui jusqu'au scrupule : il s'accommode des choses nouvelles, il les recherche, mais il tient à ce que les transitions soient ménagées, à ce que le style reste pur, à ce que les lignes anciennes soient respectées. Cette volonté, qui résulte apparemment de la nature flegmatique de son tempérament d'homme de mer, fait que l'Anglais apporte en politique comme en toutes choses plus de calme et de sang-froid que les races méridionales ; se dominant mieux, il est plus disposé à respecter la liberté et le droit d'autrui, il est enclin à plus de tolérance et à plus d'impartialité : de même qu'il respecte le passé, il respecte le contradicteur ; toujours il reste correct et courtois.

Ces caractéristiques du tempérament national ont eu leurs naturelles et profondes répercussions sur les institutions anglaises et en particulier sur celle du speakership. Le Speaker a été, en effet, singulièrement préparé, par la tolérance naturelle que pratiquent les Anglais, les uns à l'égard des autres, à réaliser au fauteuil, presque sans effort, l'impartialité la plus complète qui soit. D'autre part, tant est grande la puissance de la tradition en Angleterre, se retrouve, dans l'institution du speakership,

un singulier mélange de vieilles coutumes et de règles modernes, de sens pratique et d'esprit traditionnel, qui lui donnent un grand air d'originalité. C'est ainsi que, dans son nom, dans sa tenue, comme aussi dans les grandes lignes de sa direction, le Speaker a conservé, très fidèle et par une sorte d'atavisme, la marque de ses ancêtres les plus reculés.

Son titre, en premier lieu, semblerait une ironie ou pour le moins un paradoxe, — puisque M. Speaker, dont le nom dérive de *to speak* qui signifie *parler*, a pour fonction habituelle aujourd'hui de ne pas parler, — si ce titre n'avait point un sens historique qui se rattache au caractère originaire, pieusement conservé, du speakership (1).

C'est vers le milieu du XIV^e^ siècle que le Parlement anglais, jusque-là réuni en une assemblée unique, se scinda en deux Chambres : la Chambre des Lords et celle des Communes, et c'est alors sans doute que, pour l'unité et le bon ordre de ses délibérations, apparut la nécessité pour l'assemblée nouvelle d'un guide qui lui appartînt en propre. Au début cependant, par respect apparemment pour la traditionnelle supériorité de la Chambre des Lords, peut-être aussi par inexpérience de son nouveau rôle, la Chambre des Communes réclama pour la présider l'assistance d'un Lord qui suppléait, disent les mémoires de l'époque à « la feoblesse de lour pouairs et sens » (2). Mais bientôt, dès que les Communes eurent pris davantage conscience de leur indépendance et de leur person-

(1) M. Speaker par Michael Mac Donagh, *The Nineteenth Century*, août 1905, p. 320.

(2) Stubbs, *Constitutional history of England*, n° 749.

nalité propre, elles eurent l'ambition de choisir leur président, dans leur propre sein (1). Ce fut d'abord le « prolocutor » ainsi que l'appelle Walsingham, le « commune parlour » comme le désignent les chroniques françaises. Enfin en 1377, pour la première fois, le titre de *Speaker* est conféré à sir Thomas Hungerford (2). Le terme avait été choisi à dessein et disait très heureusement ce qu'était alors la fonction. Le président de la Chambre des Communes, en effet, était, à l'époque, moins le directeur des débats de l'assemblée que son représentant, son messager, son ambassadeur auprès du roi, à une heure où les prérogatives des Communes, « leurs libertés » à peine naissantes se trouvaient faire souvent l'objet de discussions quand elles ne souffraient point d'atteintes plus graves. Et le rôle principal du Speaker fut, précisément, de défendre ces droits près de la Couronne, de « parler » auprès du roi pour les Communes. « Sa fonction originelle, dit M. Mac Donagh, était de résumer, comme le juge dans un procès, les arguments des deux parties à la fin d'un débat et d'exposer (to speak) les vues de la Chambre dans ses différends avec la Couronne qui, nous le savons tous, furent nombreux, au sujet de crédits et d'impôts, avant la Révolution de 1688 (3). » Pour l'heure les devoirs du Speaker

(1) Stubbs rapporte que dès 1343, les Communes, après avoir délibéré séparément sur les affaires qui leur avaient été soumises, se rendirent dans la Chambre blanche pour porter leur réponse aux Lords et chargèrent sir William Brunel de faire connaître leur décision.

(2) Stubbs, *op. cit.*, t. II, p, 430, note 2. *Rot. parl.*, 51, Edw. III, anno 1377, n° 17.

(3) « The title of the president of the House of Commons appears at first sight paradoxical, since Ms. Speaker does not speak in the debates. But

ont changé, et il n'est plus ce diplomate de l'origine; même devant l'assemblée, il a été délivré de la tâche difficile de résumer les débats. Sans doute, il lui arrive, comme autrefois d'exposer au souverain les vues de la Chambre, mais les occasions en sont rares et constituent toujours une formalité ou une cérémonie. En un mot, aujourd'hui, de toute l'assemblée il est celui qui parle le moins, et cependant il garde le titre de Speaker.

Mais ce n'est pas seulement dans le nom que l'on retrouve vivante la filiation lointaine du Speaker. Sa tenue extérieure dans le cadre sévère de la Chambre des Communes fait penser à quelqu'un de très ancien. Déjà la salle des séances paraît froide comme les vieilles choses; elle est au palais de Westminster à gauche d'un grand vestibule octogonal conduisant à la Chambre des Lords; moins large que longue, presque étroite et allongée comme une nef d'église, elle est d'une décoration sombre et austère, on la dirait aménagée pour une assemblée de puritains, et il semble qu'elle date de Cromwell. Au fond, immense, se dresse le fauteuil, presque ecclésiastique, surmonté d'un dais, du Speaker; devant lui, la table du clerk, et de chaque côté des banquettes qui se font face et qu'une allée sépare où siègent à droite les membres de la majorité, à gauche ceux de l'opposition. Et comme

he original function of the office was to sum up, like the judge at a trial, the arguments of both sides at the end of a debate, and to « speak » the wiews of the House in its contentions with the Crown, which, as we all know, were many, about supplies and taxes, before the Revolution of 1688. » (*The Nineteenth Century, loc. cit.*, p. 320.)

l'esprit pratique fait aussi partie de la tradition anglaise, la salle ne présente pas l'aspect théâtral de certaines assemblées européennes ; dans sa grande sobriété de lignes elle donne plutôt l'impression d'une réunion d'hommes d'affaires décidés à discuter et à aboutir vite et sans éclat ; il n'y a pas de tribune et les députés doivent parler de leur place ; leur éloquence, ainsi, a moins d'apparat, mais plus de précision.

Lorsque le tableau s'anime, les mêmes impressions persistent, et l'illusion d'une répétition d'une scène d'un autre âge s'accentue et s'achève. Portant jabot et dentelles, coiffé d'une ample perruque, vêtu d'une robe flottante, d'une culotte de soie et chaussé de souliers à boucles (1), le Speaker gagne solennellement le fauteuil devant lequel il fait trois profondes révérences. C'est que jadis, quand la Chambre des Communes siégeait à la chapelle Saint-Étienne, un autel était placé derrière le fauteuil qui profite maintenant de la vénération devenue traditionnelle. De même, le député, qui d'ordinaire garde le chapeau pour se protéger de la lumière éblouissante qui tombe du plafond, se découvre devant le fauteuil et fait une révérence (2). Cette quasi-vénération dont le Speaker est entouré est telle qu'un auteur anglais a pu dire de lui qu'il était un président de droit divin, « by right divine » (3) devant lequel « l'assemblée s'agenouille quand

(1) As he sits in the Chair, a picturesque figure in big wig, ruffles and lace, flowing robe, silk hose and buckled shoes (*The Nineteenth Centu ry, loc. cit.*, p. 320).

(2)-(3) *The Nineteenth Century, loc. cit.*, p. 328.

il démissionne, l'encense et semble regarder comme un miracle qu'un personnage si puissant ait bien voulu condescendre à présider ses délibérations » (1). Aussi bien Gladstone, dans une note écrite vers la fin de sa vie, raconte que, lorsqu'un jour il monta au fauteuil pour s'entretenir avec le Speaker qui était Manners Sutton et qui ressemblait à son ancien maître dont il avait reçu le fouet, « il se trouva réellement dans l'état d'esprit de l'écolier qui se tient devant son professeur » (2). Et Disraëli affirme que « le seul froufrou de la robe » (3) du Speaker suffit à obtenir de l'assemblée une respectueuse obéissance, car chacun sait que le Speaker est « doué d'une sainte colère et d'une majesté foudroyante » (4).

La puissance de l'esprit conservateur anglais à l'égard du speakership ne se manifeste pas seulement par la survivance du titre, par le pittoresque du costume du Speaker ou par les marques extérieures du respect dont le président est l'objet ; il n'est pas jusqu'à l'élection du Speaker qui n'ait conservé du passé certaines règles qui,

(1)-(2) *The Nineteenth Century, op. cit.*, p. 328.

(3) « The rustle of his robes » (*eod loc.*).

(4) « A being of awful wrath and thundernig majesty » *eod loc.* Rpr. Franqueville, *Le gouvernement et le Parlement britannique*, t. III, p. 18: « A peine aperçoit-on de temps à autre un léger signe de tête adressé à l'orateur qui désire prendre la parole ou entend on un mot tranquillement lancé pour constater que les oui ou que les non l'emportent. Mais ce qui surprend encore bien davantage que l'attitude du Speaker, c'est l'attitude de la Chambre vis-à-vis du Speaker, c'est le respect avec lequel on écoute la moindre parole sortie de ses lèvres, on accepte les décisions qu'il donne, on reçoit les observations qu'il adresse, on soutient en toute occasion son autorité. Il n'a point de sonnette, ni même de couteau à papier; sa voix est souvent faible, et incapable de dominer le bruit; mais lorsqu'il se lève, chacun écoute et obéit »

essentielles à l'origine, ne constituent plus aujourd'hui qu'un cérémonial ; de même la retraite du Speaker s'accompagne d'un cérémonial traditionnel, et il est d'autres formalités, aussi sans utilité à l'heure actuelle, qui ont subsisté dans les rapports du Speaker et de la Chambre et dont la persistance s'explique par leur conformité à une nécessité ancienne ou disparue.

Aussi bien, les formes de l'élection du Speaker n'ont pas sensiblement varié depuis plusieurs siècles, malgré la lointaine origine du Parlement anglais, malgré les luttes sociales et politiques qui ont transformé, lentement mais profondément, son rôle et son action. Dans la forme, de même que la Chambre des Communes a conservé, aux heures les plus rudes de la monarchie autoritaire, du moins en théorie, le droit de désigner l'homme appelé à diriger ses délibérations, de même, lorsque l'indépendance de l'assemblée est devenue incontestable, la Couronne a continué à donner son investiture au Speaker élu par la Chambre.

Lors de l'ouverture d'un nouveau Parlement, la Chambre des Communes est solennemeut mandée à la barre de la Chambre des Lords et, là, le lord chancelier, s'adressant aux députés, annonce qu'il est du bon plaisir de Sa Majesté que « Vous, gentlemen de la Chambre des Communes, vous vous retiriez au lieu où vous devez siéger et que vous y procédiez au choix d'une personne capable, qui sera votre Speaker, et que la personne que vous aurez choisie soit présentée par vous, ici demain à deux heures, à l'approbation de Sa Majesté » (1). Aussitôt, la

(1) Anson. *Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre*, traduc-

Chambre des Communes gagne sa salle des séances et là, le clerk se lève et désigne silencieusement un des membres importants de l'assemblée qui est chargé de proposer la motion « que M. X... soit nommé Speaker de cette Chambre », en indiquant les titres qui justifient sa nomination. Cette motion est immédiatement appuyée par un autre membre de l'assemblée car il est de tradition que la candidature au speakership doit être proposée par deux personnes. Le clerk pose alors la question « Que le premier candidat proposé occupe le fauteuil de cette Chambre comme Speaker ». Ordinairement, cette question est résolue dans le sens de l'affirmative par les acclamations de toute l'assemblée. Cependant, si plusieurs candidats sont en présence, il y a lieu de procéder à une division, c'est-à-dire à un vote. Les députés se rendent alors, suivant leur opinion, dans les couloirs de droite ou de gauche et ils sont comptés à leur sortie de la salle. Dès que le mouvement est terminé et que le vote est acquis, le résultat est annoncé par le clerk qui proclame le nom de l'élu, et le nouveau Speaker est conduit au fauteuil par les membres qui ont proposé sa candidature. La masse, symbole de l'autorité, est déposée devant lui sur la table.

tion Boucard et Jèzc, Le Parlement, p. 74 et suiv. Rpr. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel*,3e édition, p. 743. Erskine May. *Parliamentary law and pratice*, édition française par J. Delpech, dans la Bibliothèque nternationale de droit public, p. 165 et suiv.— Si le siège de Speaker vient à être vacant au cours d'un parlement en exercice, l'autorisation de procéder à l'élection est notifiée à la Chambre des Communes par le premier ministre au nom de Sa Majesté, (Erskine May, *op. cit.*, p. 168). Reynaert. *Histoire de la discipline parlementaire*, t. II, p. 429).

Le lendemain de l'élection, une nouvelle solennité consacre la ratification par la Couronne du choix du Speaker. La Chambre des Communes est mandée encore à la barre de la Chambre des Lords : le Speaker est à sa tête, coiffé de la perruque et vêtu d'un habit de cour ; un sergent d'armes le précède, portant la masse. Lorsqu'il arrive à la barre, le Speaker se tourne vers les « lords commissionners » (1) et leur dit : « Milords, j'ai à informer vos Seigneureries que les fidèles Communes de Sa Majesté, pour obéir à ses ordres, et pour exercer leur droit incontestable, ont procédé à l'élection d'un Speaker et que leur choix s'est porté sur moi. Je me présente moi-même à votre barre, me soumettant humblement à la gracieuse approbation de Sa Majesté. » Le lord chancelier déclare alors que Sa Majesté approuve le choix des Communes et le confirme, donne lecture du document royal, puis ajoute, en s'adressant au Speaker, que « Sa Majesté l'a chargé de lui témoigner son entière confiance ». Le Speaker répond en demandant que les erreurs ou les fautes qu'il pourrait commettre dans l'exercice de ses fonctions soient imputées à lui-même et non aux fidèles Communes. Puis, la cérémonie étant achevée, la Chambre des Communes et son président quittent dans le même appareil la Chambre des Lords et regagnent la salle des séances ; le Speaker va revêtir la longue robe noire insigne de ses fonctions et, à son apparition au fauteuil, il est salué par les acclamations de toute l'assemblée (2).

(1) Ce sont les lords désignées par une commission délivrée sous le grand sceau pour faire l'ouverture du Parlement.

(2) Voir les détails dans Ersk. May, trad. fr. Delpech, *op. cit.*, t. I,

De même que l'élection, la retraite du Speaker s'accompagne d'un cérémonial identique pour tous les présidents. Celle du Speaker Brand en peut donner l'image fidèle.

Le 22 février 1884, au moment où l'assemblée allait se séparer, M. Brand prit la parole et dit : « Maintenant que la Chambre a donné son adhésion à l'adresse en réponse au discours très gracieux de Sa Majesté, je demande l'indulgence de la Chambre pour quelques minutes. Le temps est arrivé où j'ai à accomplir le devoir si pénible pour moi d'annoncer à la Chambre que je ne suis plus capable de supporter encore les rudes labeurs de la présidence. Aucune parole ne peut exprimer ce que je sens, le profond chagrin que j'éprouve en descendant de ce fauteuil, en me séparant de cette assemblée qui m'a tant honoré en me choisissant pendant trois législatures pour présider ses délibérations. Si, durant cette période, j'ai pu rendre à la Chambre quelques services, ce n'est pas à mes mérites que j'en ai été redevable, mais au concours si bienveillant et si généreux que vous m'avez constamment donné. S'il ne s'agissait que de moi, je voudrais volontiers vivre et mourir au service de cette Chambre ; mais cela ne serait pas compatible avec mes devoirs, car je pense que celui qui occupe ce fauteuil doit être en état de se consacrer à ses travaux pleinement et efficacement. Je suis donc forcé bien à contre-cœur de vous demander la permission de remettre entre vos mains l'autorité que vous m'aviez confiée (1). »

p. 165 et suiv. Anson, *op. cit.*, p. 74 et suiv. ; Reynaert, *op. cit.* II, p. 428 et suiv. Rpr. Ripert. *La présidence des assemblées politiques*, 1908, p. 205 à 209.

(1) Reynaert, *op. cit.*, II, p. 419.

Dès que M. Brand a terminé, aux applaudissements de l'assemblée, le premier ministre M. Gladstone se lève et, conformément à l'usage, annonce le dépôt de deux motions, l'une exprimant les remerciements de la Chambre au Speaker, l'autre demandant à Sa Majesté de lui accorder une marque signalée de faveur. M. Gladstone termine en ces termes : « Notre reconnaissance pour vous ne peut pas se mesurer au sens formel des mots qui l'expriment. Nous voudrions pouvoir vous dire mieux que nous ne le faisons la nature et l'étendue de cette gratitude. Elle vit, elle brûle, je puis le dire, dans chaque poitrine. Elle émane non du sentiment de parti, mais de l'esprit et du cœur de la Chambre des Communes (1). »

Puis la motion de remerciements du premier ministre est appuyée par sir Stafford Northcote, leader de l'opposition : « C'est un besoin pour nous, qui siégeons de ce côté de l'assemblée, d'exprimer notre adhésion complète au langage si beau et si noble du très honorable gentleman et de nous unir à lui pour vous remercier, Monsieur, de la manière dont vous avez rempli vos hautes fonctions pendant ces douze années de labeur et de sollicitude. Nous voulons aussi dire notre grand regret de ce que vous croyiez nécessaire de quitter la présidence où vous avez déployé tant de talent et de nous laisser privés de ces avis et de ces conseils que nous avons si longtemps recueillis sur vos lèvres (2). »

Ce cérémonial, chaque fois répété à l'heure de la retraite

1. Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 423.
2. Reynaert, *op. cit.*, t. II, p. 424.

du Speaker, affirme la puissance de la tradition en Angleterre comme celui usité pour l'élection reste la représentation symbolique de la primitive action de la Couronne sur le choix du Speaker. D'autres usages suivis par le Speaker sont encore la survivance d'anciennes pratiques.

De l'époque lointaine où s'organisait à peine le speakership datent des précédents qui ont fait jurisprudence. Parce que le Speaker Richard Waldegrave, en se présentant devant le Roi pour recevoir confirmation de sa nomination, le supplia de le relever de ses fonctions qu'il ne se jugeait pas digne de remplir (1), pendant plusieurs siècles, des formules d'excuse furent présentées par les Speakers nouvellement élus. Le Speaker déclarait qu'il sentait les difficultés de ses hautes et rudes fonctions et que « si tel était le plaisir de Sa Majesté de désapprouver son choix, les fidèles Communes de Sa Majesté choisiraient de suite un autre membre de leur Chambre plus capable que lui de tenir cette charge (2). » Parce que le Speaker Pickering, successeur de Pierre de la Mare, lut une adresse au roi dans laquelle il demandait pour les députés la liberté de parole à la Chambre des Communes (3), les Spea-

1. Lummis. *Speaker's chair*, London, 1900, p. 21.

2. E. May, *op. cit.*, trad. Delpech, p. 167, note 1 et p. 169. Cependant il n'est plus d'usage aujourd'hui qu'un Speaker présente une formule d'excuse lors de sa nomination. La dernière formule qui ait été conservée émane de John Cust, élu en 1761. Elle était ainsi conçue : « Je supplie humblement Votre Majesté de vouloir bien donner à ses fidèles Communes l'occasion de rectifier la seule mesure irréfléchie qu'elles aient jamais adoptée et de faire en sorte, par un effet de sa gracieuse bonté, qu'elles présentent à Votre Majesté quelque autre Speaker dont elles ne puissent par la suite regretter d'avoir fait choix, ni Votre Majesté d'avoir adopté la nomination. »

3, Lummis, *op. cit.*, p. 16.

kers qui le suivirent prirent l'habitude de demander d'une façon générale la confirmation de tous les privilèges de l'assemblée, et cette coutume s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui. A l'ouverture de chaque Parlement, le Speaker « au nom et de la part des Communes, réclame, par une humble pétition, leurs anciens et indubitables droits et privilèges ; spécialement que leurs personnes et leurs serviteurs soient à l'abri d'arrestations et de toutes vexations, et qu'ils puissent jouir de la liberté de parler dans tous les débats ; qu'ils puissent avoir accès auprès de la personne royale de Sa Majesté toutes les fois qu'une occasion le rendra nécessaire, et que tous leurs débats puissent recevoir de Sa Majesté la plus favorable interprétation. » Et le lord chancelier, invariablement, répond que : « Sa Majesté très volontiers confirme tous les droits et privilèges qui ont toujours été accordés ou conférés aux Communes par Sa Majesté ou l'un de ses prédécesseurs (1). »

De même c'est au caractère primitif du speakership, à la conception originaire du speaker, porte parole de l'assemblée auprès du roi, que se rattachent certaines règles encore en usage au Parlement anglais, et notamment cette pratique d'après laquelle les membres de la Chambre des communes doivent dans leurs discours s'adresser non à la Chambre mais au Speaker et qui a persisté quoique les députés n'aient plus à charger, comme autrefois, le Speaker de transmettre leurs demandes au souverain.

Enfin c'est de l'influence qu'exerçait originairement la

1. E. May, *op. cit.*, trad. Delpech, p. 61 et 62.

Couronne sur le choix du Speaker qu'est résultée, à l'égard du président, malgré la vénération dont la fonction est aujourd'hui entourée, une certaine défiance qui se manifeste par des mesures de protection prises par l'assemblée contre son président. De là vient notamment l'habitude que les Communes avaient prise, pour se soustraire à l'influence du Speaker, de discuter les bills et les différentes résolutions dont elles étaient saisies en un comité plénier qui était présidé non plus par le Speaker, mais par un chairman choisi librement par elles. De là aussi découle le caractère anodin du pouvoir disciplinaire: parce qu'on se méfiait de lui au XIV^e^ siècle, le Speaker ne peut prononcer au XIX^e^ siècle que les pénalités les plus légères comme le rappel à l'ordre ; de là procède cette faiblesse relative de la fonction qui est apparue à une époque récente, lorsque l'autorité morale du président n'a plus suffi à réprimer, par son seul prestige, les troubles provoqués par des discussions ardentes et passionnées.

Le speakership se révèle ainsi fortement imprégné du respect et du culte de la tradition qui forme l'une des caractéristiques fondamentales, sinon la plus essentielle, du tempérament national anglais. C'est une présidence antique, non seulement parce que, historiquement, elle date de plusieurs siècles alors que les présidences des autres assemblées politiques européennes ne remontent pas à plus de cent ans, mais aussi parce qu'elle a conservé, avec une réelle piété, les vestiges de son passé. Dans la forme, tout au moins, elle a su conserver, malgré les changements politiques et les vicissitudes de la liberté

publique, son caractère originaire et traditionnel, et si, dans l'organisation comme dans l'exercice de la fonction, des transformations peuvent être relevées, ces transformations furent plus lentes qu'en d'autres pays ou moins radicales.

B. — *Les forces politiques.*

Si l'évolution du speakership a été plus lente que dans les autres pays, cependant, dans son rôle sinon dans sa forme, la présidence de la Chambre des Communes a subi l'influence certaine de la lutte des forces sociales et politiques, et le Speaker des assemblées modernes qui a conservé le costume du président primitif et pour lequel ont été maintenus certains des usages anciens, ne ressemble guère au Speaker du XIV^e^ siècle. A cet égard, l'institution de la présidence en Angleterre semble avoir passé par trois étapes qui sont celles de son histoire politique : aux siècles de monarchie à peine limitée par le contrôle du Parlement, le Speaker subit presque exclusivement l'influence de la Couronne ; puis, quand s'élabore peu à peu et s'installe en Angleterre, le régime parlementaire, résultat d'un équilibre des forces politiques, l'indépendance du Speaker à l'égard des partis devient un principe et son impartialité une règle dont il ne se départit plus; enfin, en ces derniers temps, tandis que certains esprits relèvent des symptômes d'une désagrégation du régime parlementaire, le Speaker lui-même paraît, assez vaguement encore du reste, gagné par l'esprit de parti et les soucis politiques.

I. — La manière du speakership, lorsque l'institution fut créée, apparaît assez confuse, comme il advient toujours dans une période d'organisation. Les Communes désignaient le Speaker pour porter au souverain le résultat de leurs délibérations, et leur choix, libre à l'origine, se fixait de préférence sur un homme assez indépendant pour défendre courageusement leurs prérogatives auprès du roi. La mission du Speaker en résultait souvent fort délicate et il arriva que certains Speakers payèrent assez chèrement la liberté de leur langage ; Pierre de la Mare, notamment, fut emprisonné au château de Nottingham pour avoir adressé au nom des Communes des remontrances au roi sur l'influence exercée par sa favorite Alice Peers (1).

En tout cas, pris entre la Couronne et le Parlement, puisque leur fonction essentielle était de négocier avec celle-là, pour celui-ci, les Speakers flottèrent d'un maître à l'autre, suivant leur tempérament particulier, suivant leur courage personnel et surtout suivant la puissance comparative de la Chambre des Communes et de la royauté, jusqu'au jour où la Couronne s'avisa de comprendre l'importance que pourrait avoir pour elle un Speaker à sa dévotion. Or cette importance lui apparut d'autant mieux que les attributions et le rôle du Parlement s'étendaient de plus en plus. La Chambre des Communes ne se contentait pas seulement de discuter les subsides demandés par le roi pour les besoins de l'État ou pour ses besoins

(1) Manning. *The lives of the Speakers*, London, 1850, p. 3. Lummis, *Speakers chair*, London, 1900, p. 14. Macaulay. *Histoire de l'Angleterre depuis l'avènement de Jacques II*. Traduction du vicomte de Peyronnet, 2e édit., t. II, p. 431 et suiv.

personnels, elle aspirait à d'autres attributions législatives et voulait réduire les pouvoirs de la royauté à un simple droit de sanction (1). Cette ambition devait fatalement se heurter à une opposition très forte du roi ainsi menacé; elle provoqua des luttes qui agitèrent tout le pays et eurent leur répercussion au sein du Parlement. Le roi et les Communes combattirent âprement, l'un pour conserver intactes ses prérogatives, les autres pour conquérir une part de plus en plus grande dans la direction des affaires. C'est, en effet, l'époque où l'on voit les rois recourir à la fraude pour obtenir des élections favorables, ne pas hésiter à intimider les électeurs et à remanier au besoin le corps électoral, et c'est aussi celle où le Parlement refuse à la royauté les subsides qu'elle demande, et, de plus en plus hardi, tente même de lui imposer sa conduite politique.

Cependant, au moment où les passions étaient si vives, où la lutte pour la possession du pouvoir était si violente, il était impossible que chaque parti ne cherchât pas à attirer à lui un personnage aussi important que le Speaker, et il était difficile que celui-ci pût résister aux sollicitations de ces forces contradictoires, et rester neutre au milieu de la lutte. Cette attitude lui était d'autant mieux interdite qu'à l'époque le Speaker jouissait d'attributions qui devaient en faire un personnage politique. En effet, le président de la Chambre des Communes était alors chargé de rédiger les adresses en réponse aux discours du Trône et certaines pétitions d'où résultait pour le roi la

(1) Stubbs, *op. cit.*, n° 293, édit. fr. Petit-Dutaillis.

nécessité de suivre une politique déterminée ou d'approuver une loi ; il devait prendre la parole dans les discussions entre le roi et la Chambre des Communes ; parmi les diverses mesures soumises en même temps à l'assemblée, il avait le droit de choisir, pour la mettre à l'ordre du jour, celle qui lui convenait (1) ; avant de soumettre un bill important à la Chambre, il pouvait demander du temps pour l'examiner lui-même ; enfin, en résumant la discussion, il pouvait prendre parti sur la question et exposer les avantages ou les dangers d'un vote.

Aussi bien, de bonne heure, la nomination du Speaker faite par l'assemblée dut être soumise à l'approbation royale (2), et les rois Tudors se servirent de leur droit d'approuver la nomination du Speaker pour l'amener à leur discrétion. Même, pour éviter à la Chambre des Communes le désagrément et l'humiliation d'un refus, ils prirent la précaution de désigner eux-mêmes et d'avance à l'assemblée le président qui aurait leur agrément. De la sorte l'élection du Speaker était une de ces questions dont on discutait en conseil de cabinet, et, à cet égard, Macaulay, sous forme d'anecdote, rapporte qu'en 1685 le garde des sceaux Guildford recommanda Sir Thomas More qui, comme lui, était du parti des « balanceurs », tandis que Jeffreys fit valoir la candidature de Sir John Trevor qui, dans sa jeunesse, « ayant été un petit procu-

(1) Cushing, *Elements of the law and practice of legislative assemblees in the United States of America*, n° 2003.

(2) V. Glasson, *Histoire du droit et des institutions de l'Angleterre*, t. IV, p. 106 ; de Franqueville. *Le gouvernement et le parlement britanniques*, t. III, p. 9.

reur et un grand joueur pourrait mettre en action dans la politique les principes et les sentiments de sa double vocation, et, s'inspirant de son ancien patron, le chief-justice, saurait à l'occasion imiter avec succès sa parole violente (1) ». Le protégé de Jeffreys l'emporta et, proposé par Middleton, fut élu sans opposition à l'assemblée.

En général, d'ailleurs, la Chambre des Communes tenait compte du désir ainsi manifesté par le souverain et désignait celui qu'elle savait le candidat du gouvernement. Elle n'ignorait point au demeurant qu'une opposition de sa part sur ce terrain aurait été vaine et n'aurait pas manqué d'ouvrir un conflit dont elle ne fût pas sortie victorieuse. Elle en fit l'expérience dans une occasion restée célèbre. C'était en 1679 sous les Stuarts, après la première révolution : la Chambre des Communes avait réélu comme Speaker Edward Seymour que sa liberté d'allures avait rendu suspect au roi Charles II. « Au moment où Seymour vint annoncer ce résultat à la Chambre des Lords, raconte Barcilon, ambassadeur de France à Londres, dans un compte-rendu adressé au marquis de Pomponne, le roi ne fit aucune réponse, mais Milord Chancelier dit que si Sa Majesté acceptait toujours la personne choisie par la Chambre des Communes, ce ne serait pas une grande faveur d'être choisi orateur; que Sa Majesté étant le meilleur juge des personnes et des affaires trouvait à propos de refuser, M. Seymour étant plus propre à servir dans d'autres emplois et que le bon plaisir de Sa Majesté était que les députés procédassent le lendemain à l'élection d'une au-

(1) Macaulay, *op. cit.*, t. II, p. 76,

tre personne pour lui être présentée et recevoir son approbation (1). » Ce refus, dont les motifs politiques n'échappaient à personne, provoqua un vif émoi dans l'assemblée : un député, Sacheverell, ne craignit pas d'affirmer que l'attitude du roi s'expliquait par l'indépendance de Seymour qui n'avait jamais voulu consentir « qu'on violât en aucune manière les privilèges de la nation (2) ». D'autres soutinrent que la présentation au roi du Speaker élu était de pure forme et que la Couronne était toujours tenue de ratifier le choix de l'assemblée. Le débat dura une semaine, mais finalement, la Chambre dut céder et nommer un président agréable au souverain (3).

II. — L'influence de la royauté sur le speakership était ainsi manifeste par l'autorité avec laquelle elle pesait sur l'élection du Speaker dont la fonction pouvait d'ailleurs être cumulée, à l'époque, avec une autre fonction publique rémunérée par la Couronne. Cette influence s'exerça jusqu'à la Révolution de 1688 qui eut pour effet d'établir d'une manière parallèle les droits de la royauté et ceux du Parlement. Sans doute, en Angleterre surtout, où les révolutions elles-mêmes opèrent avec une sage lenteur, la transformation ne fut pas immédiate et l'indépendance du Speaker ne fut pas tout de suite absolue : au XVIII^e^ siècle, encore, certains présidents subissent l'influence de la Couronne et ce n'est guère qu'à la fin du siè-

(1) Mantoux, *Notes sur les comptes-rendus des séances du Parlement anglais au XVIII^e^ siècle*. Paris, Giard et Brière, 1906, p. 45 et 46.

(2) Mantoux, *loc. cit.*, p. 46.

(3) V. Follett, *The speaker of the House of Representatives*. New-York, 1896 et 1904, p. 10. Palgrave, *op. cit.*, p. 28.

cle que l'impartialité du Speaker devient une réalité (1).

A ce moment, le régime parlementaire est organisé. Le roi continue sans doute à être l'organe principal de la vie politique anglaise et à jouir d'un prestige qui en fait le dépositaire respecté du pouvoir, mais, à côté de lui, le Parlement prend de plus en plus conscience de sa force et veut avoir le contrôle des affaires du pays. D'autre part, à côté du roi, se dresse une fière aristocratie soutenue par la conscience qu'elle est voisine et congénère de la royauté. Aucun régime, mieux que le régime parlementaire, par le libre jeu du gouvernement de cabinet, ne pouvait assurer la collaboration de ces deux éléments : « Une aristocratie pouvait seule, dit M. Boutmy, créer le régime parlementaire, en former les mœurs, en commencer les traditions... Une démocratie y aurait échoué (2). »

Or, le trait caractéristique du régime représentatif et parlementaire réside dans l'obligation du respect par la majorité des droits de la minorité et dans l'impartialité du président appelée à réaliser cette condition. Naturellement et par la force des choses, le Speaker se trouva ainsi conduit à devenir le défenseur des libertés de chacun : il y eut bientôt une théorie de l'impartialité du Speaker qui entraîna, pour l'institution, des conséquences intéressantes.

Jérémie Bentham, qui l'un des premiers constata l'état de choses nouveau, a tenté de faire la théorie du prési-

(1) Follett, *op. cit.*, p. 11.

(2) Boutmy. *Le développement de la constitution et la société politique en Angleterre*, p. 286 et 289. Rpr. Deslandres. Préface au *Développement du Parlement pendant le XIX^e siècle*, par Dickinson.

dent impartial. « Un président unique, dit-il, doit être permanent, toujours subordonné à l'assemblée, n'y exerçant d'autres fonctions que celles de son office, élu par elle seule, amovible par elle seule (1). » Et une argumentation très serrée suit pour développer la thèse. Nul, d'après lui, ne devrait remplir la place de président que celui qui se sait assuré de la pleine confiance de l'assemblée ; sa liberté d'action dans le sens de la justice dépend, au premier chef, de l'étendue de cette confiance. En conséquence, le président devrait recevoir ses pouvoirs de l'assemblée seule, qui de même pourra seule les lui retirer ; par ailleurs, pour présider avec justice, il faudrait que le président fût pénétré le plus possible de la science du droit réglementaire. En lui reconnaissant la permanence, on lui permettrait d'acquérir une expérience plus grande, de connaître mieux l'assemblée ; par là même, on l'encouragerait dans sa mission, la stabilité de ses fonctions lui apparaissant comme la récompense de son mérite et de sa science. On ne devrait pas redouter, d'ailleurs, de lui donner ainsi trop d'ascendant sur l'assemblée, car, exercée dans un esprit d'impartialité, sa puissance aurait pour effet d'augmenter son influence sur la majorité qui accepterait plus aisément de respecter les droits de la minorité. Au surplus, pour réaliser cette impartialité, le speaker devrait être laissé tout entier à son office et privé du pouvoir de faire des propositions, de délibérer et de voter. « Dans une nombreuse assemblée politique, où l'on doit s'attendre à voir naître des passions et des ani-

(1) Bentham, *Tactique des assemblées politiques*, trad. Dumont, 3e édition. Bruxelles, 1840, t. I, p. 366.

mosités, il faut que celui qui est appelé à les modérer ne soit jamais dans la nécessité de s'enrôler sous les bannières d'un parti, de se faire des amis et des ennemis, de passer du rôle de combattant à celui d'arbitre, et de compromettre par des fonctions opposées le respect dû à son caractère public (1). »

Ces considérations théoriques sont d'autant mieux à leur place ici que l'Angleterre, en réalisant le régime parlementaire, a créé le type du Speaker impartial avec les conséquences que relevait Bentham. Avec le développement du régime parlementaire, le speakership est devenu permanent et a été tenu à l'écart des compétitions politiques ou des luttes de partis.

Au début de l'organisation en assemblée distincte de la Chambre des Communes, la durée du speakership était limitée à la durée du Parlement qui ne siégeait guère que le temps nécessaire pour voter les subsides réclamés par le roi et ne dépassait pas ainsi un an ou deux. Au contraire, la fonction prend une véritable permanence dès le XVIII[e] siècle. Non seulement les Speakers sont élus pour la durée du Parlement qui reste normalement sept ans en fonctions depuis le septennial act de 1716 (2), mais encore la coutume s'introduit de les réélire tant qu'il n'y a pas de motifs de les écarter du fauteuil présidentiel. Le Speaker Compton élu pour la première fois en 1715, occupe la présidence pendant douze ans (3). Son succes-

(1) Bentham, *op. cit.*, p. 368.

(2) La dissolution, il est vrai, régulièrement pratiquée en Angleterre vient souvent abréger cette durée.

(3) Lummis, *op. cit.*, p. 129.

seur Arthur Onslow, élu cinq fois, reste au speakership pendant trente-quatre ans. Désormais le sort du Speaker devient indépendant de celui des partis politiques qui se disputent le pouvoir au Parlement. « C'est devenu, dit M. Woodrow Wilson, une chose assez commune pour un Speaker d'une habileté éprouvée de présider plusieurs parlements successifs, que le parti à qui il doit son élection reste ou non au pouvoir (1).» En fait de 1761 à la fin du XVIII[e] siècle, on compte à peine quatre Speakers; de 1802 à 1905, le Parlement est présidé successivement par huit Speakers, qui tous, sauf un (2), ont quitté volontairement le fauteuil. Depuis 1835 à 1905, tous les Speakers appartiennent au parti libéral, quoique les conservateurs aient eu la majorité aux Communes pendant la moitié de cette période (3).

Aussi bien, la tradition veut-elle que le nouveau Speaker reçoive les félicitations non seulement du leader de son parti, mais même du chef de l'opposition. Le 26 février 1884, M. Peel fut félicité à la fois par Gladstone, premier ministre, et par M. Stafford Northcote, leader des conservateurs. A la séance du 10 avril 1895, M. Gully, bien qu'élu à une très faible majorité, reçut les félicitations de M. William Harcourt, premier lord de la Trésorerie et de M. Balfour, leader de l'opposition. Enfin, à la séance du 8 juin 1905, M. Lowther, élu sans concurrent, a été félicité par

(1) Woodrow Wilson. *Le gouvernement congressionnel*, p. 135.

(2) Manners Sutton en 1835 fut obligé d'abandonner la présidence pour avoir pris une part trop active aux luttes du « Reform bill ».

(3) Voici la liste des Speakers depuis 1835 et en regard le tableau des ma-

M. Balfour, au nom du gouvernement, et par sir H. Campbell Bannermann au nom de l'opposition (1).

De même la Couronne n'exerce plus aucune influence sur l'élection du Speaker, et la ratification qui est toujours donnée par le roi n'est que la figuration traditionnelle d'une ancienne coutume. Bien mieux, il est généralement admis que le ministère doit s'abstenir de favoriser ou de présenter un candidat. La règle a été affirmée à la fin du

jorités parlementaires et des ministères. (Jèze. *Revue du droit public*, 1906, p. 110 à 112).

DURÉE des fonctions du speaker	NOM du speaker	DATE des changements politiques	MAJORITÉS	MINISTÈRES
1835 à 1839	Abercromby	1835 à 1839	libérale	Melbourne
1839 à 1857	Shaw Lefevre	1839 à 1840	libérale	Melbourne
		1841 à 1845	conservatrice	R. Peel
		1846 à 1851	libérale	J. Russell
		1852	conservatrice	Derby
		1852 à 1857	libérale	Aberdeen puis Palmerston
1857 à 1872	Denison libéral	1857	libérale	Palmerston
		1858	conservatrice	Derby
		1859 à 1865	libérale	Palmerston puis Russel
		1866 à 1868	conservatrice	Derby puis Disraeli
		1868 à 1872	libérale	Gladstone
1872 à 1884	H.-B. Brand libéral	1872 à 1873	libérale	Gladstone
		1874 à 1879	conservatrice	Disraeli
		1880 à 1884	libérale	Gladstone
1884 à 1895	Arthur Wellesley Peel libéral	1884 à 1885	libérale	Gladstone
		1885 à 1886	conservatrice	Salisbury
		1886	libérale	Gladstone
		1886 à 1892	conservatrice	Salisbury
		1892 à 1895	libérale	Gladstone puis Rosebery
1895 à 1905	W.-C. Gully libéral	1895	libérale	Rosebery
		1895 à 1905	conservatrice	Salisbury puis Balfour
1905	J.-W. Lowther conservateur	1905 à 1906	conservatrice	Balfour
		1906 à 1910	libérale	H. Campbell Bannermann puis Asquith

(1) V. Jèze. Le speakership en Angleterre, *Revue du droit public*, *loc. cit.*

XVIII[e] siècle lorsque Pitt voulut soutenir Addington (1) et s'il est arrivé qu'on ne l'observât pas toujours, ce ne fut jamais un intérêt politique qui motiva la dérogation. Lorsqu'en 1841, sir Robert Peel mit en avant la candidature de Shaw Lefevre, ce fut pour affirmer cette tradition que le speakership est indépendant des changements politiques. Lefevre n'appartenait pas au parti du ministre et les libéraux qui l'avaient élu n'étaient plus au pouvoir. Mais Robert Peel rappela que les différences d'opinions ne suffisaient pas à autoriser la Chambre à se priver des services d'un Speaker capable. « On pourrait, dit-il, faire une objection contre une réélection par le motif que le Speaker aurait négligé ses devoirs ou se serait montré incompétent, mais il n'est pas nécessaire qu'un président ayant consciencieusement rempli ses fonctions soit déplacé parce que ses opinions ne sont pas d'accord avec celles de la majorité de la Chambre (2). »

Cette permanence de la fonction, malgré la fortune des

(1) M. Pitt voulait lui-même proposer Mr Addington, mais, consulté, Mr Hatsell répondit : « Je crois que le choix du Speaker ne devrait pas se faire sur la motion du ministre. En effet un usage malicieux pourrait être fait de celle-ci, pour vous représenter comme l'ami du ministre, plutôt que comme l'élu de la Chambre. » M. Pitt reconnut la force de l'objection. Pellew. *Life of lord Sidmouth*, p. 78 79. V. Erskine May, *op. cit.*, p. 165, note 2. Un ministre ne peut pas poser sa candidature au fauteuil de Speaker. La remarque en a été faite le 10 avril 1895 à la Chambre des Communes. Hausard. *Parl. Debates*, 4[e] série, v. XXXII, p. 1393.

(2) De Franqueville, *op. cit.*, tome III, p. 13. « I do not think it necessary that the person elected to the chair who had ably and conscientiously performed his duty, should be displaced because his political opinions are not consonant with those of the majority of the House. » Mac Donagh, *op. cit.*, p. 323.

partis, indique bien que l'élection des Speakers n'a pas un caractère politique. Sans doute, lorsque le président est nommé pour la première fois, il est choisi dans le parti qui a la majorité et depuis plus d'un siècle, il n'est pas d'exemple qu'un Speaker libéral ait été porté originairement au fauteuil par une majorite conservatrice, de même qu'il n'est pas arrivé qu'un Speaker conservateur ait dû sa première élection à une majorité libérale (1). Même, cette première élection donne parfois lieu à des luttes fort vives et les majorités qu'obtiennent les élus, souvent, ne sont pas très fortes (2). Mais cette ambition du parti au pouvoir est assez compréhensible (3) : elle prouve sans doute le désir qu'a la majorité de porter l'un des siens au fauteuil, mais elle ne prouve point que cette majorité

(1) De 1802 à 1817. Abbot, tory, élu la première fois par une Chambre tory.
1817 à 1835. Sutton, tory *id.*
1835 à 1839. Abercromby, libéral, élu pour la première fois par une Chambre libérale.
1839 à 1857. Lefevre, *id.*
1857 à 1872. Denison, *id.*
1872 à 1884. Brand, *id.*
1884 à 1895. Arthur Wellesley Peel, *id.*
1895 à 1905. W.-C. Gully, *id.*
1905. J.-W. Lowther, conservateur, élu pour la première fois par une Chambre conservatrice.

(Jèze. *Revue du droit public*, 1906, p. 112-113).

(2) En 1835, Abercromby ne fut élu qu'à une majorité de 10 voix ; en 1839, Lefevre ne fut élu qu'à celle de 18 ; en 1895, M. Gully ne l'emporta que de 11 voix. Pour l'histoire des élections au speakership, voir des détails intéressants dans Mac Donagh, *op. cit.*, p. 320 à 324.

(3) « The chair of the House of Commons, when vacated by resignation or death, has always been considered the legitimate prize of the party then in office or in power. » (Mac Donagh, *op. cit.*, p. 320.)

veuille faire de lui son défenseur et son allié. L'attitude de tous les Speakers proteste contre une semblable interprétation et démontre qu'avant tout la Chambre des Communes est préoccupée de découvrir chez les candidats les qualités indispensables de justice et d'impartialité, une grande connaissance des règlements et des précédents, une expérience reconnue des affaires qui permettront au Speaker de remplir ses fonctions plutôt comme un juge que comme un homme politique. Ainsi que le dit M. Mac Donagh, dans un style pittoresque et fleuri : « Du jour où le Speaker monte au fauteuil, il dépouille les vives couleurs de son parti, qu'elles soient rouges ou bleues et arbore à leur place la blanche fleur d'une vie politique neutre (1). »

Au demeurant, la retraite du Speaker de la vie politique est si complète, qu'il est censé ne plus représenter une circonscription à l'assemblée et qu'en général on ne lui oppose pas de concurrent dans cette circonscription, au renouvellement du Parlement. Cette règle a été posée lors de la réunion du « Mill Cumberland liberal association » tenue à Penrith le 26 septembre 1905. Sir W. Lawson avait invité le parti libéral à opposer un concurrent au Speaker conservateur, M. Lowther, élu en juin de la même année. M. Henry Howard, ancien représentant de la circonscription de M. Lowther, s'y est opposé au nom du respect dû au caractère impartial du Speaker. M. Tweddle, un autre concurrent éventuel de M. Lowther

(1) « He doffs his vivid party colours, be the buff or blue and wears, instead, the white flower of a neutral political life. » (Mac Donagh, *op. cit.*, p. 321.)

s'il ne fût pas devenu Speaker, a soutenu la même opinion. Finalement en 1906, aucun concurrent n'a été suscité à M. Lowther. Cependant il est arrivé que le contraire se produisit, mais alors le Speaker se défend d'être un candidat à programme politique. En 1895, Gully, menacé à Carlisle par un concurrent unioniste qui avait reçu l'investiture de M. Balfour déclara « qu'ayant été Speaker à la Chambre des Communes, il n'avait rien à dire des questions de parti », ajoutant « qu'un Speaker ne peut descendre dans l'arène des luttes électorales, pas même pour solliciter les votes des électeurs, sans nuire à l'indépendance et à la dignité de la Chambre des Communes » (1). Il fut réélu.

Ainsi il est hors de doute que le développement du régime parlementaire a eu pour conséquence l'organisation en Angleterre d'une présidence impartiale et respectueuse de tous les droits. Il y a une relation de cause à effet entre les deux événements, cela résulte directement de ce fait que l'indépendance du Speaker n'est apparue qu'au moment où la forme représentative a été définitivement reconnue. Cela résulte aussi de manière détournée et en quelque sorte par *a contrario* de certains incidents récents qui semblent témoigner que le Speaker a des tendances à rompre un peu avec cette sereine indifférence, au fur

(1) Mac Donagh, *op. cit.*, p. 323. « In his addren to the constituent Mr Gully made no reference to politics. He had been Speaker of the House of Commons and, therefore, he could have nothing to say to party controversy. Like his predecessors, he recognised that a Speaker cannot descend into the roagh strife of the electoral bottle not even to canoan the electors, without impairing the independance and the dignity of the chair of the House of Commons.

et à mesure que se manifestent des symptômes non équivoques de désagrégation du régime parlementaire.

III. — Un esprit nouveau, en effet, semble venir animer pour les transformer toutes les institutions anglaises. « Une phrase, dit M. Boutmy, résume l'évolution de l'Angleterre : l'Angleterre a tendu à devenir, elle est devenue une démocratie (1). » C'est qu'à la suite du bill électoral de 1867 et surtout de celui de 1884, qui a presque amené l'établissement du suffrage universel, les masses populaires sont parvenues à la vie politique et ont cherché à réaliser plus ou moins brusquement les réformes réclamées. Il en est résulté qu'il n'y a plus une sorte de balance entre deux assemblées, entre le Parlement et un roi conseillé par ses ministres, mais une concentration extrême de toute l'autorité effective dans une assemblée dont le ministère n'est qu'une délégation. Par là même, ainsi que le dit M. Boutmy, « la souveraineté du peuple et l'unité du pouvoir sont deux principes qui, pour n'avoir pas été mis en formule et pour être encore voilés au contraire par les formes du droit public anglais, n'en sont pas moins désormais le fond et la substance de la constitution britannique (2). » La loi majoritaire, qui est la marque du régime démocratique, devient la règle fondamentale. Or cette loi majoritaire ayant son champ naturel d'action dans le Parlement, il est à prévoir que les impatiences démocratiques ne tendront à rien moins qu'à fausser les institutions parlementaires, sans que celle

(1) Boutmy, *Le développement de la constitution et de la société politique en Angleterre*, p. 333.

(2) Boutmy, *op. cit.*, p. 351.

du speakership puisse échapper à cet assaut. C'est d'ailleurs ce que permettent de constater les événements contemporains : l'élan populaire a provoqué au sein du Parlement des luttes dont la violence a été parfois extrême en même temps qu'une campagne d'obstruction menée par une minorité irlandaise acharnée est venue compromettre le fonctionnement même de la Chambre des Communes. L'action de cette transformation n'a pas manqué de se traduire dans l'évolution de la procédure parlementaire et le speakership a subi incontestablement, ainsi que le montrent les événements, le contre-coup des mœurs politiques que la minorité démocratique irlandaise introduisit au Parlement sous la forme de l'obstruction (1).

C'est en 1877 que la première tentative se produit, et presque aussitôt il apparaît que les manières traditionnelles de longanimité auxquelles était accoutumé le Speaker favorisent singulièrement cette nouvelle tactique. Les députés irlandais, en effet, prolongent à dessein les séances par des discours inutiles et par le dépôt de motions dilatoires que le règlement libéral de l'assemblée ne permet pas d'écarter : une séance, celle des 31 juillet et 1er août 1877, dure vingt-six heures, c'est l'impasse si la présidence persiste à garder la neutralité, c'est-à-dire l'arrêt de la vie politique sous couleur de respect de la tradition. Mais l'Anglais est aussi réaliste que formaliste, il aime aboutir et, quand il est l'heure, tranche avec le

(1) Pour les détails complets sur l'obstruction, voir Masson, *De l'obstruction parlementaire*. Thèse Toulouse, 1902.

passé ; l'événement emporte la tradition. C'est ce qui advint pour le speakership. Le 28 février 1880, la Chambre décide que « lorsqu'un membre aura été nommé par le Speaker comme ayant manqué de respect à l'autorité de la chair, ou entravé systématiquement les affaires publiques, le Speaker devra, sur la motion qui en sera faite, proposer que ce membre soit suspendu du service de la Chambre pendant le reste de la séance. » C'était le premier pas dans la voie d'une orientation nouvelle de la présidence, par l'organisation d'un pouvoir disciplinaire plus complet. Mais ce premier pas devait être suivi d'autres, car les événements ne tardèrent pas à démontrer l'insuffisance de la réforme.

L'obstruction redouble en 1881 et s'accompagne de scènes de désordre inouïes. Le 25 janvier, la Chambre avait abordé la discussion des « coercion-bills » relatifs à l'Irlande (1). Le parti irlandais décida d'en empêcher le vote en prolongeant indéfiniment les débats. La tactique se développe dès le premier jour ; la séance commencée le 25 janvier se termine seulement le lendemain à 2 heures de l'après-midi : chacun à leur tour, les membres de la « brigade irlandaise » composée de sept « home rulers » et sous la conduite de Parnell, multiplient les questions et viennent lire des discours qui n'ont aucun rapport avec l'objet de la discussion. Les jours suivants, les mêmes procédés se renouvellent. Le 31 janvier, l'obstruction

(1) Il s'agissait de bills qui, sous le prétexte de protéger en Irlande les personnes et les propriétés, aboutissaient en réalité à organiser dans ce pays l'état de siège avec toute sa rigueur.

devient chronique : la séance commencée à 4 heures du soir se prolonge pendant quarante-deux heures, jusqu'au 2 février. Ces journées sont restées historiques : au point de vue de l'institution du speakership elles offrent cet intérêt particulier qu'elles s'achèvent par une nouvelle entorse faite à la conception de l'impartialité du Speaker.

Le 1er février, à 5 heures du matin, M. Brand, qui occupait le fauteuil depuis la veille, avait dû se retirer pour aller se reposer et laisser le siège au chairman, le Dr Lyon Playfair. Pendant son absence, les orateurs irlandais continuaient à se succéder et proposaient tantôt l'ajournement de la Chambre, tantôt l'ajournement du débat, toujours remontant à la tribune, toujours répétant les mêmes discours. Au milieu de la journée, M. Brand reprend place au fauteuil ; mais, la soirée se passe sans que l'opposition désarme. A nouveau, M. Brand quitte la présidence. Dans la nuit, le leader du parti conservateur, sir Stafford Northcote, fait appel à l'intervention du chairman pour mettre fin à cette obstruction. M. Childers, membre du cabinet Gladstone, apporte le concours du gouvernement en faveur de la proposition qui demande l'extension du pouvoir disciplinaire du président. Le chairman se contente de répondre « qu'il veillera à ce que le temps de la Chambre ne soit pas gaspillé davantage ». M. Parnell remonte alors à la tribune. Un député, M. Smith, somme le président de lui retirer la parole. Le chairman s'y refuse aux applaudissements des obstructionnistes. Aussitôt sir Stafford Northcote et soixante-dix conservateurs quittent la salle. Cependant la séance continue toute la nuit et le 2 février à 9 h. 1/2 du matin, le député irlandais Biggar parlait

encore. C'est alors qu'après s'être concerté avec M. Gladstone et sir Stafford Northcote, M. Brand fait son entrée dans la salle des séances et monte au fauteuil relever le chairman. Il prend aussitôt la parole et fait cette déclaration :

« La motion du gouvernement à l'effet d'être autorisé à présenter le bill sur la protection des personnes et des propriétés en Irlande est maintenant soumise à la discussion depuis plus de cinq jours. La séance actuelle a commencé lundi à 4 heures et a continué jusqu'à mercredi matin, c'est-à-dire pendant quarante et une heures. Le temps de la Chambre a été employé à discuter de nombreuses motions dilatoires d'ajournement. Une crise s'est donc produite qui exige une prompte intervention du président de la Chambre. Il a été manifestement prouvé que les règles actuelles sont impuissantes à maintenir l'ordre et à assurer le caractère effectif des débats... Un procédé nouveau et exceptionnel est impérieusement réclamé. Je suis convaincu que je répondrai parfaitement aux intentions de la Chambre en refusant la parole à de nouveaux orateurs et en soumettant de suite la question au vote. J'ai la confiance que l'assemblée me prêtera son appui dans l'exécution d'une mesure destinée à lui garantir l'exercice de tous ses pouvoirs (1). »

Tel est ce qu'on a coutume d'appeler le « coup d'État parlementaire de M. Brand ». Les Irlandais conservèrent longtemps le souvenir de la violence qui leur avait été faite et, l'occasion venue, ils manifestèrent publiquement

(1) *Annual Register*, année 1881, p. 46 et 47. Reynaert, *op. cit.*, t. I, p. 382 et suiv.

la rancune qu'ils avaient gardée à M. Brand. Lorsque M. Brand se retira du fauteuil en 1884, ils refusèrent de se joindre à l'assemblée qui est d'ordinaire unanime à voter des remerciements au Speaker qui sort de charge. Tandis que M. Gladstone, au nom du gouvernement, remerciait M. Brand et constatait les difficultés qui avaient assailli sa présidence, tandis que M. Stafford Northcote s'associait, suivant la tradition, à ces sentiments du premier ministre, M. O'Donnell rappela le « coup d'État » du 2 février 1881 et termina en reprochant au Speaker de laisser une « Chambre rétrécie, mutilée et tronquée dans ses privilèges vitaux transmis par les générations passées » (1).

Certes il faut se garder de conclure que, dès ce jour, le Speaker anglais est devenu un homme de parti, car son attitude pourrait être exceptionnelle comme l'événement qui l'a provoquée. Cependant, il convenait de retenir que l'occasion, née cette fois d'une obstruction acharnée qui a obligé le Speaker à sortir de son impartialité traditionnelle, pourrait se renouveler lorsque les tendances démocratiques ou les luttes et les évolutions très possibles dans un pays où la fusion des races n'est pas accomplie, auront pénétré davantage dans le sein de la Chambre des Communes et bouleverser l'antique speakership qui, comme toute institution, devra s'adapter au milieu nouveau dans lequel il évoluera.

Aussi bien de nouveaux incidents se sont produits qui démontrent que la manière inaugurée par M. Brand est susceptible de s'acclimater à la Chambre des Communes,

(1) Reynaert, *op. cit.*, II, p. 421 et suiv.

voire même de s'y développer. A la session de 1887, l'agitation irlandaise recommença et l'obstruction reparut : les conservateurs avaient présenté de nouveaux coercion-bills relatifs à l'Irlande, les députés irlandais répondirent à la menace en prolongeant les débats de l'adresse. Le 17 février, seize séances avaient déjà été consacrées à cette discussion. M. Pel qui avait succédé à M. Brand renouvela son coup de force : « Dans mon opinion, dit-il, le sujet a été maintenant suffisamment discuté et c'est le sentiment évident de la Chambre que le sujet a été complètement et loyalement discuté. J'ai donc le devoir d'informer la Chambre que tel est mon avis. » La motion du Speaker, appuyée par le gouvernement, fut adoptée à une grosse majorité (1). La même année, le système de la clôture à terme était organisé et, dès le 17 juin, le Speaker le mettait en pratique à l'égard de M. Russel qu'il arrêtait au milieu d'une phrase. En 1898 la « guillotine » de la clôture fonctionne encore (2). En mars 1901 enfin, c'est à une véritable expulsion des députés irlandais que le Speaker doit se résoudre (3).

Sont-ce là des faits isolés et exceptionnels ou bien est-ce l'aurore d'une transformation du speakership ? Il est encore difficile de se prononcer. Après avoir, aux siècles de monarchie, subi l'influence de la Couronne, pour devenir sous le régime parlementaire un président impartial, se rapprochant singulièrement du type idéal décrit par Bentham, ce Speaker deviendra-t-il un homme de

(1) V. de Franequville, *op. cit.*, tome III, p. 107.

(2) Moreau. *Revue du droit public*, 1898, tome IX, p. 89 et 90.

(3) V. *Temps* et *Journal des Débats*, mars 1901.

parti avec l'avènement de la démocratie? La tendance de la Chambre des Communes et celle du Speaker lui-même sembleraient l'indiquer. « L'argile britannique, dit M. Boutmy, jetée dans le moule de la démocratie, en sortira transformée, c'est un souffle toujours puissant et hardi, mais extrêmement nouveau qui animera l'antique statue (1). » Mais cette évolution, si elle se réalise, sera en tous cas très lente, car, pour calmer son élan, elle rencontrera l'amour du peuple anglais pour la liberté et surtout son grand respect pour la tradition. Et la Chambre hésitera peut-être encore longtemps, comme le disait avec une certaine hauteur un de ses membres en 1881, à « ravaler le speakership au niveau des présidences continentales ».

§ 2. — Le Speakership.

Prérogatives et étendue de la fonction.

La réglementation des attributions théoriques du Speaker est naturellement déterminée, dans une certaine mesure, par les deux éléments dont nous avons signalé l'influence sur l'institution. D'une part la force très grande de la tradition dans le cœur de l'Anglais a fait que, d'une manière générale, ces attributions ont évolué lentement et à l'heure seulement où l'évolution a été reconnue indispensable. D'autre part, les déplacements des forces politiques qui, tour à tour, ont commandé en Angleterre, ont eu pour effet, moins immédiatement apparent par

(1) Boutmy, *op. cit.*, p. 400. Rpr Ostrogorsky. *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, tome I, p. 198 à 202.

suite de la force de la tradition, mais cependant réel et perceptible à la longue, de créer, de déformer, ou de développer quelques-unes d'entre elles.

Cette double influence se remarque, en premier lieu, de façon assez typique, lorsqu'on recherche la manière dont a été organisée en Angleterre la suppléance du speakership, la vice-présidence.

Pendant plusieurs siècles, le Speaker a été le seul membre de la Chambre des Communes qui eût le pouvoir de la présider. Alors que les règlements de toutes les assemblées modernes prévoient une vice-présidence, le règlement de la Chambre des Communes, jusqu'en 1850, n'autorisait personne à remplacer le Speaker : « Ses fonctions, dit M. Reynaert, n'admettaient autrefois ni solution de continuité, ni partage. Avec sa perruque et son siège gothique, il était le seul représentant des traditions et le seul oracle des précédents. Aussi, pour son tourment non moins que pour sa gloire, se trouvait-il, en vertu de son office, comme élevé au-dessus de l'uniformité humaine et de la succession du temps. Le jour et la nuit avaient beau se confondre en une seule séance, la lassitude en vain semait les pavots autour d'elle et faisait la solitude dans cette assemblée de 650 membres, le Speaker était cloué à son fauteuil comme Prométhée à son rocher (1). »

Et cette exigence de la Chambre des Communes était sans doute volontaire : les députés anglais avaient pensé que les respectables traditions ne seraient jamais mieux

(1) Reynaert, *op. cit.*, I, p. 387. Rpr Bentham, *op. cit.*, t. I, p. 66, qui signale comme une « imprévoyance incroyable » cette lacune des règlements de la Chambre des Communes.

observées que par un Speaker qui les connaîtrait pour les avoir pratiquées lui-même et longtemps. Au surplus, le caractère ordinairement coutumier des règlements de la Chambre des Communes rendait peut-être difficile la direction de l'assemblée par une personne qui n'y était pas rompue journellement par ses fonctions.

Quoi qu'il en soit, il est au moins remarquable que la Chambre des Communes ait pu fonctionner pendant plusieurs siècles sans recourir aux offices d'un vice-président, car, quand le Speaker était obligé de s'absenter, nulle affaire ne pouvait se traiter. Le clerk faisait seulement connaître à l'assemblée le motif de l'absence et il posait la question d'ajournement (1). Heureusement, ces absences furent rares : d'après les résultats des travaux d'une commission d'enquête parlementaire instituée en 1852 pour rechercher les inconvénients du système, de 1547 à 1603, le Speaker n'aurait été absent que trois fois et chaque fois la Chambre se serait simplement ajournée au lendemain. De 1603 à 1650, on n'avait relevé que neuf absences du Speaker pour cause d'empêchement ou de maladie et, à chaque occasion, l'assemblée s'était ajournée jusqu'au retour ou au rétablissement de son président. De 1650 à 1688, on constate des démissions de Speaker pour raison de santé. De 1688 à 1852, quand le président est empêché, la Chambre se contente de s'abstenir de siéger. Onslow, notamment, qui reste en fonctions de 1729 à 1760, n'a été malade que quatre fois (2).

(1) E. May, *op. cit.*, trad. Delpech, t. I, p. 210.
(2) Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 23 et suiv.

Toutefois, l'activité parlementaire moderne s'accommodait assez mal de ce monopole présidentiel du Speaker. Il arriva une heure où il fut matériellement impossible au Speaker de suffire seul à sa tâche. Mais, avant d'organiser juridiquement la vice-présidence, par une sorte de scrupule traditionnel bien anglais, la Chambre des Communes préféra recourir à des procédés détournés. C'est ainsi que, d'abord, en cas d'empêchement prolongé du Speaker, l'assemblée imagina de nommer un nouveau Speaker qui démissionnait quand le titulaire précédent pouvait de nouveau occuper le fauteuil. Le Speaker intérimaire était élu avec les formalités accoutumées de la permission de la Couronne et de l'approbation royale, mais, quand le Speaker était guéri, le deuxième élu devait résigner ses fonctions ou « tomber malade » pour permettre la réélection du Speaker titulaire (1). Ce ne fut qu'en 1852 que la Chambre des Communes décida qu'à l'avenir les Speakers absents pourraient être remplacés au fauteuil présidentiel par le « chairman of ways and means », le président des voies et moyens. Encore cette décision ne fut-elle pas acceptée sans discussion : certains membres ayant prêté serment, le 5 juin 1855, pendant que le fauteuil était occupé par le président des voies et moyens, des doutes s'élevèrent sur la validité de ce serment prêté en l'absence du Speaker et un act spécial dut déclarer expressément la légalité du procédé (2). Aussi, la même année, un ordre permanent fut-il voté qui donne au chair-

(1) E. May, *op. cit.*, p. 210.

(2) E. May, *op. cit.*, p. 171, note 1.

man le droit de prendre le fauteuil durant l'absence forcée du Speaker pour y accomplir tous les devoirs de la charge, et cet ordre fut soumis à la sanction de l'assentiment de la Couronne (1).

C'est ainsi que le 20 juin 1870, le chairman prit le fauteuil en l'absence du Speaker obligé de se rendre à Oxford pour y recevoir le grade de D. C. L. De même, le 6 juillet 1893, le Speaker se fit suppléer par le chairman, à l'occasion du mariage royal (2). Depuis, les absences du Speaker se sont multipliées et en 1902, un ordre permanent est intervenu qui a donné le titre au président du comité des voies et moyens de « chairman of committees and deputy-speaker (3) ».

Cette introduction en Angleterre de la vice-présidence à la Chambre des Communes peut exercer dans l'avenir une influence sur l'institution elle-même du speakership, car il convient de remarquer que le président des comités n'a pas le même caractère que le Speaker. Il est en effet désigné sur la proposition du gouvernement par le parti qui a la majorité à la Chambre et son sort est lié à celui de ce parti. C'est ainsi que M. G. Lawson, élu comme conservateur le 21 juin 1905, sur la proposition de M. Balfour, a été remplacé par un député libéral, M. Enimot, après les élections de 1906 qui consacrèrent la victoire du parti libéral (4).

(1) E. May, *op. cit.*, trad. Delpech, p. 171, note 1.

(2) May, *op. cit.*, p. 210, note 4.

(3) May, *op. cit.*, p. 211. de Franqueville, *op. cit.*, III, p. 25. Moreau et Delpech, *Les règlements des assemblées législatives*, I, p. 287.

(4) Jèze, *Le speakership. Revue de droit public, loc. cit.*

L'influence de l'inauguration du nouveau système s'affirmera peut-être d'autant plus que l'office de *deputy-speaker* a tendance à être considéré comme une sorte de stage et d'apprentissage aux fonctions de Speaker: Mr. Lowther, élu Speaker en 1905, était auparavant *deputy-speaker*. Le *Times* du 31 mai 1905 constate le fait pour justifier la tendance : « On a dit que les précédents sont contre le choix comme Speaker du chairman of committees. Mais les précédents sont relatifs principalement à une longue période pendant laquelle le chairman of committees n'était pas *deputy-speaker*. Le grand changement qui s'est produit dans la tenure du speakership, par la création d'un substitut au Speaker pour le cas d'empêchement temporaire, a pour résultat de rendre inapplicables dans les circonstances actuelles les précédents autres que ceux d'une période tout à fait récente. Toutes choses égales d'ailleurs, il semblerait rationnel de penser que le *deputy-speaker* a le droit de beaucoup le plus fort au speakership (1). » Il serait pour le moins curieux que la dissolution de l'ancien speakership, si elle doit se produire, vînt d'un élément originairement étranger à l'institution.

La double action de la tradition et de l'évolution politique s'exerce sur les attributions, considérées en elles-mêmes, du Speaker.

D'une manière générale, ces attributions consistent d'une part à l'intérieur de l'assemblée dans la distribution du travail législatif, dans la conduite des débats parle men-

(1) Ripert, *op. cit.*, p. 217, note 2.

taires, dans la direction des scrutins et la proclamation des votes, enfin s'il y a lieu dans l'exercice du pouvoir disciplinaire ; et d'autre part, à l'extérieur de l'assemblée dans la représentation de la Chambre des Communes à l'égard des autres pouvoirs.

La distribution du travail législatif échappe d'une manière à peu près complète à l'influence du Speaker. Il n'en a pas toujours été ainsi. Tels incidents révèlent qu'à l'heure où la Couronne cherchait un allié dans le président de la Chambre des Communes, celui-ci usait de son autorité pour soumettre les bills à la discussion de l'assemblée ou les en retirer suivant les nécessités gouvernementales. On trouve dans la *Lex Parlamentaria* un exemple où le Speaker fut mandé à la Cour pour se voir indiquer par la reine Elisabeth les mesures qu'il devait faire discuter par la Chambre. « Il reçut l'ordre, par suite de son serment, de ne lire aucun bill relatif aux affaires d'État ou de réforme dans les causes ecclésiastiques (1). »

Aujourd'hui, au contraire, il est admis que le Speaker doit rester étranger à la préparation du travail législatif. Dans ce but, dès qu'il est élu, il cesse de figurer aux conseils officiels de son parti, même, il s'abstient de les inspirer de quelque manière que ce soit. En un mot, il est comme mort pour son parti.

De même, le Speaker est tenu à l'écart des travaux des comités de l'assemblée. Président de la Chambre elle-même, il ne l'est pas de la Chambre réunie en comité de la Chambre entière (committee of the whole house), quoi-

(1) *Lex Parlamentaria*, 274, 275.

que en fait un comité de la Chambre entière soit la Chambre elle-même. Or ce comité est un des rouages essentiels de l'organisme législatif anglais : le budget est discuté par lui, la plupart des lois présentées à l'assemblée sont étudiées par lui. D'après l'ordre permanent n° 51, aussitôt qu'est votée la résolution « Que la Chambre, immédiatement — ou à un jour futur — se forme en comité de la Chambre entière », le Speaker quitte le fauteuil sans poser aucune question, à moins qu'il ne s'agisse d'un comité chargé d'examiner un message de la Couronne ou d'un comité des subsides ou des garanties sur le revenu des Indes (1). La masse est en même temps retirée de la table pour être déposée sous elle et le chairman des voies et moyens monte au fauteuil. Toutefois, à deux égards, le Speaker garde quelque attache avec le président de la Chambre entière. Tout d'abord, en l'absence du chairman des voies et moyens, la présidence temporaire est donnée de préférence à l'un des cinq membres que le Speaker, conformément à l'ordre permanent n° 1, désigne éventuellement au début de chaque session, comme chairmen temporaires. D'autre part, l'intervention du Speaker au sein du comité de la Chambre entière se manifeste d'une façon plus efficace que par cette influence, assez lointaine et exceptionnelle au demeurant, sur le choix du chairman, lorsque l'ordre vient à être troublé dans l'assemblée. En effet, si, en principe, la direction des débats dans le comité appartient au chairman, si nul n'a le droit

(1) E. May, *op. cit.*, II, p. 77, 208, 246. Dans ces trois cas, le Speaker peut rester au fauteuil.

d'appeler de ses décisions au Speaker (1), et si le chairman a le pouvoir d'ordonner à un membre dont la conduite est gravement désordonnée de se retirer immédiatement, néanmoins dans certains cas, le Speaker doit être rappelé pour rétablir l'ordre et exercer le pouvoir disciplinaire. La Chambre se reforme alors en séance pour juger, en présence du Speaker, ceux qui ont troublé le débat et prononcer leur suspension, le cas échéant. Il est même arrivé que, spontanément de sa propre initiative, le Speaker ait repris le fauteuil pour mettre fin à un tumulte : le 10 mai 1675, un désordre grave avait mis aux prises certains membres de l'assemblée ; le Speaker « avec beaucoup d'à-propos et de prudence, se levant de son siège près de la barre, d'un pas résolu et lent, traversa la foule, fit ses trois révérences et prit le *chair* ». La masse fut déposée sur la table, le désordre cessa, et le Speaker déclara que c'était pour ramener la Chambre qu'il avait, « malgré que ce ne fût pas selon l'ordre », pris le chair (2). D'autres fois, le retour du Speaker au fauteuil se fait, conformément aux principes du règlement : le chairman envoie quérir le Speaker. Ainsi procéda le chairman le 28 juillet 1887, dans une séance du comité où des paroles injurieuses furent échangées à l'occasion d'un vote. Le Speaker reprit le fauteuil, le chairman lui fit un rapport

(1) Cependant, au cours de la session de 1855, des doutes ayant été élevés dans un comité sur le droit de voter de certains membres, le chairman, à la reprise de la séance de la Chambre, soumit le cas à la décision du Speaker. De même, le 6 mai 1853, une question d'ordre dans le débat avait été soumise au jugement du Speaker qui donna sa décision (E. May, trad. Delpech, II, p. 7, note 3).

(2) E. May, *op. cit.*, t. II, p. 9 et 10.

de l'incident et le Speaker, après une déclaration du membre coupable, le nomma pour avoir porté atteinte à la dignité de la Chambre (1).

Quoi qu'il en soit de ces interventions exceptionnelles, l'influence du Speaker sur les travaux du comité de la Chambre entière et des comités en général est à peu près nulle. Cette exclusion du Speaker des comités tient sans doute à la défiance dans laquelle était tenu le président à l'époque où il recevait ses ordres de la royauté. Alors la présidence du Speaker, dans les débats où les intérêts contradictoires de la Chambre et de la royauté étaient en jeu, offrait moins de garanties que celle du chairman. Aujourd'hui, par un singulier retour des choses, la situation est pour ainsi dire renversée, car il n'est pas douteux que l'assemblée trouverait plus d'impartialité dans le Speaker, élu en dehors de toute considération politique, que dans le chairman désigné par un parti et soumis aux vicissitudes de la majorité.

Si le Speaker ne prend, à vrai dire, aucune part effective à la préparation des travaux législatifs dans le sein des comités, son rôle reste aussi passif en ce qui concerne l'ordre du jour de l'assemblée. Cet ordre du jour, en effet, qui se trouve réglé par le « notice paper » ou feuille d'avis contenant la liste des affaires qui sont soumises à l'examen de l'assemblée, est en quelque sorte mécanisé par la procédure observée à la Chambre des Communes. D'une manière générale, la discussion se développe d'après le plan suivant dont il est difficile de s'écarter. En premier lieu viennent les affaires privées, puis les pétitions publi-

(1) E. May, *op. cit.*, t. II, p. 9.

ques ; les motions non combattues relatives à des rapports ; les motions pour autorisations d'absence ; les avis de motions ; les questions à des membres ; les motions pour l'ajournement de la Chambre avant le commencement des affaires publiques ; enfin les motions au commencement des affaires publiques (1). Sans doute, l'assemblée, en principe, reste maîtresse de l'ordre du jour et peut, malgré la rigueur de ce plan général, donner la préférence à une affaire sur une autre (2), mais le Speaker est lié impérativement par l'ordre du notice paper qu'il suit à la lettre. Les affaires privées sont inscrites en tête du notice paper : aussi, dès que les prières ont été dites, le Speaker invite le clerk à lire les titres des bills privés désignés pour être discutés à la séance (3). Puis, quand les affaires privées sont achevées, le Speaker invite les membres à présenter les pétitions dont ils lui avaient annoncé le dépôt (4). Lorsque les pétitions sont examinées le Speaker provoque les rapports sur les matières qui ne doivent pas faire l'objet de contestations et pour lesquelles l'approbation du département ministériel intéressé a été obtenue (5). Le dépôt des avis de motions vient ensuite, mais ce n'est que très exceptionnellement qu'il est accompagné d'un débat. Ainsi, le 30 avril 1792, le Speaker autorisa M. Grey à faire un discours en donnant avis d'une motion sur la question de la représentation parle-

(1) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 249.
(2) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 287.
(3) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 250 à 253.
(4) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 253.
(5) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 254.

mentaire et ce discours fut suivi d'un débat. Mais il prit la précaution de déclarer à M. Pitt que, strictement, le procédé était irrégulier et qu'il ne l'autorisait que parce qu'il croyait se conformer aux désirs de la Chambre (1). Généralement, en effet, le Speaker s'oppose à laisser engager la discussion : notamment, le 5 juillet 1872, il arrêta un membre qui, après avoir déposé un avis de motion, proposait de soutenir un débat sur cet avis (2). A un certain égard cependant, le Speaker se reconnaît le droit de contrôler les avis de motion eux-mêmes, lorsqu'il juge leur texte inconvenant. Ainsi il lui est arrivé de refuser l'insertion sur la feuille d'avis à une motion qui critiquait un vote de la Chambre. De même il a défendu d'imprimer un avis de motion « qui était clairement et uniquement prédestiné à causer des ennuis » (3). Ce contrôle qu'exerce le Speaker sur la forme des avis de motion n'a d'ailleurs pas manqué d'être critiqué par ceux-là qu'il atteignait : le 24 mai 1878, un député, M. Kenealy, se plaignait d'une suppression qui, suivant lui, était abusive (4).

Le Speaker étend ce même droit de surveillance aux avis de questions posées soit aux ministres, soit à des membres de l'assemblée. Il supprime les avis, quand le nombre des questions adressées par un membre à un ministre dépasse une limite raisonnable ou quand les questions posées sont d'une longueur excessive (5). D'ailleurs, en

(1) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 255, note 2.

(2) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 255, note 2. Il en fut de même le 7 juillet 1876 et le 28 juin 1887.

(3) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 260.

(4) *Hansard*, vol. CCLXX, p. 1409.

(5) E. May, *op. cit.*, I, p. 264 et 265.

ce qui concerne les ministres, les questions posées doivent se rapporter à des procédures en cours de discussion ou à des affaires d'administration dont le ministre est responsable. L'intervention du Speaker en pareille matière, encore qu'elle soit très discrète, est d'autant plus intéressante que l'usage de ces questions, qui est très fréquent à la Chambre des Communes, permet en fait de mettre en jeu la responsabilité ministérielle.

Enfin, lorsqu'il a été statué sur les « motions pour l'ajournement de la Chambre avant le commencement des affaires publiques », le Speaker met en discussion les motions inscrites à l'ordre du jour et se rapportant à ces affaires publiques. La priorité appartient en principe aux bills du gouvernement ; quant aux propositions des membres, elles viennent dans l'ordre qui leur a été assigné par le « ballot » (1).

Le rôle du Speaker, qui reste presque étranger à la préparation du travail législatif dans les comités de même qu'à la fixation de l'ordre du jour de l'assemblée, ne devient plus actif qu'à l'heure où commence la discussion au sein de la Chambre. C'est, en effet, à lui qu'incombe naturellement la conduite des débats parlementaires. Aussi est-ce à cet égard que s'affirment surtout les caractères essentiels du speakership, son impartialité et son indépendance vis-à-vis des partis politiques. Personnellement, il lui est interdit de prendre part aux débats. Sans doute, la circonscription que le Speaker représente se trouve ainsi privée en quelque sorte de ses droits politiques, mais on estime qu'elle retire une compensation suf-

(1) E. May, *op. cit.*, t. II, p. 273 à 278.

fisante de l'honneur qui rejaillit sur elle du fait de l'élection de son représentant à la présidence de la Chambre des Communes. Cette interdiction faite au Speaker, il est vrai, n'a pas toujours existé, elle est le résultat du développement de son caractère impartial. Autrefois, en effet, le Speaker avait le droit de prendre part aux discussions des comités. Aussi dans le comité du Bill pour l'Union de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, le Speaker Addington déclara, le 12 février 1799, que s'il admettait le principe de ce bill, il était formellement opposé aux projets d'amendement dont Pitt voulait l'accompagner. Une autre fois, dans le comité d'examen du bill présenté par Henry Grattam, en 1813, et tendant à donner aux catholiques le droit d'éligibilité au Parlement, le Speaker Abbot proposa un amendement qui supprimait un des passages principaux du projet. De même, Manners-Sutton prit la parole, à trois reprises, dans des questions très discutées. D'autres, comme Shaw Lefevre en 1856 ou Denison en 1870, n'intervinrent que dans des discussions qui n'avaient aucune portée politique. C'était l'indication de l'évolution, maintenant achevée, puisque depuis quarante ans aucun Speaker n'est intervenu dans une discussion (1).

De même que, lorsqu'il a une fois revêtu la perruque et la robe de ses fonctions, ainsi que dit Bryce, le Speaker ne doit plus avoir d'opinions politiques personnelles (2), de même il ne tient aucun compte des intérêts de son parti dans la direction des débats. Au fauteuil, il est comme un président de tribunal. Il ouvre les séances aux

(1) Mac Donagh, *op. cit.*, p. 324 et 325; E. May, *op. cit.*, I, p. 395 et 396.
(2) Bryce. *La République américaine*, t. I, p. 203.

jours et aux heures fixés par le règlement ou par l'assemblée. Les lundi, mardi, mercredi et jeudi, la Chambre se réunit à trois heures moins un quart, tandis que le vendredi, elle se réunit à midi. Si la Chambre siège le samedi, et à moins qu'elle n'en ait ordonné autrement, le Speaker, conformément à l'usage, fixe à midi l'heure de cette réunion (1). Lorsque l'assemblée désire se réunir à une heure moins avancée, le Speaker arrête cette heure avec l'assentiment de la Chambre ; si, au contraire, la Chambre veut reculer l'heure de sa réunion, elle vote elle-même une décision en ce sens. Cependant, pour que le Speaker puisse ouvrir la séance, il faut que le quorum soit atteint, c'est-à-dire que quarante membres soient dans la salle des séances. Le Speaker, dès que les prières ont été récitées par le chapelain, doit procéder au comptage de l'assemblée et ne prend le *chair* que s'il constate la présence de quarante membres (2). Si le quorum n'est pas atteint, le Speaker remet la séance au prochain jour fixé par le règlement. De même, l'heure de la clôture est indépendante de la volonté du président. Les affaires sont interrompues, les lundi, mardi, mercredi et jeudi, à onze heures, le vendredi à cinq heures. Si, à ce moment, la Chambre n'est pas engagée dans une affaire exemptée d'interruption (3), le Speaker interrompt la discussion et quitte le fauteuil.

Dans le débat lui-même, le Speaker doit une égale protection à ses anciens partisans et à ses anciens adver-

(1) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 228 et 229.
(2) E. May, *op cit.*, t. I, p. 246 et 247.
(3) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 231.

saires. « Il doit traiter aussi bien, dit encore Bryce, le ministre le plus ancien et le plus puissant que le membre le plus jeune et le moins populaire (1). » Lorsque plusieurs membres de l'assemblée se lèvent pour parler, le Speaker donne la parole à celui qu'il a aperçu le premier. Le plus souvent, dans ce cas, il accorde la préférence, non à l'homme de son parti sur un adversaire, mais à un membre ancien sur un membre nouveau, quelquefois aussi à celui-ci, par courtoisie, s'il n'a jamais pris la parole à l'assemblée, parfois encore au chef du gouvernement ou à un membre de l'opinion opposée à celle qui vient d'être défendue (2). La désignation du Speaker est d'ailleurs souveraine. Autrefois, en cas de contestation, une motion pouvait être faite à l'effet qu'un des membres qui s'étaient levés pour partir « fût maintenant entendu », mais aujourd'hui il est admis que la décision du Speaker est définitive. Aussi bien, le président des Communes fait de cette prérogative un usage très impartial contre lequel personne ne s'est jamais élevé si ce n'est, une fois, le 26 février 1872, où des observations furent faites sur une prétendue « liste du Speaker » d'après laquelle celui-ci se serait guidé dans son choix. Encore l'existence de cette liste fut-elle déniée par le Speaker lui-même et par M. Gladstone en son nom personnel et au nom du secrétaire de la Trésorerie (3).

L'attitude du Speaker obéit aux mêmes règles en ce qui concerne la direction des scrutins et la proclamation des

(1) Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 203 et 204.
(2) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 336.
(3) E. May, *op. cit.*, t. I, p. 336, note 3.

votes. Personnellement, il ne possède pas le droit de vote, mais de même que l'interdiction de prendre part à la discussion, le refus du droit de vote est le résultat de l'évolution du speakership vers l'impartialité. Naguère, il votait dans les comités comme il y discutait et c'est le Speaker Gully qui, le premier, prescrivit que son nom ne fût plus inscrit sur les listes de vote qui sont entre les mains des greffiers (1). Le seul vote que le Speaker soit aujourd'hui obligé de donner est le vote prépondérant, le « casting vote ». Il ne s'agit pas cependant d'un vote prépondérant au sens juridique du mot, mais il est appelé de ce nom parce qu'il intervient lorsque les partisans et les adversaires d'une opinion se trouvent en nombre égal et que, de la sorte, par la force des choses et non par la vertu du vote présidentiel, l'opinion à laquelle s'est rallié le Speaker, se trouve réunir la majorité et l'emporte (2). Au surplus cette prérogative du président est limitée par l'exercice prudent qu'il en fait. Sans doute, le Speaker pourrait voter comme tout autre membre, selon sa conscience et sans donner aucune raison de son vote, mais, pour éviter la plus légère suspicion d'impartialité, il a coutume, le plus souvent, de voter de manière à ce que la question en discussion ne soit pas définitivement tranchée. De plus, comme un juge motive son jugement, il motive son vote et ses motifs sont consignés au procès-

(1) Mac Donagh, *op. cit.*, p. 325.

(2) En 1602, l'institution du vote prépondérant donna lieu à une prétention singulière. Un bill avait réuni 105 oui et 106 non. La minorité réclama alors pour elle le vote du président afin de créer l'égalité et de la rompre ensuite par le caractère prépondérant de ce vote. Bien entendu, cette interprétation ne fut pas admise. V. Lummis, *op. cit.*, p. 81 et suiv.

verbal. Les principes de cette double limitation, que le Speaker s'impose à lui-même, ont été clairement exposés par Addington, appelé à donner son vote prépondérant, le 24 février 1797, pour la formation de la Chambre en comité sur le *Quakers Bill* : « Il s'était fixé, dit-il, pour règle invariable de voter pour la discussion la plus étendue de toute mesure que la Chambre aurait précédemment approuvée, comme dans le cas présent, elle l'avait fait en votant une deuxième lecture », puis il ajouta que « sur toute question appelée à être décidée d'après ses mérites comme par exemple « Que ce bill passe », il émettrait toujours son vote selon sa conscience et en expliquerait les motifs (1). »

Quant à la direction du scrutin, elle est dominée par les mêmes scrupules. Ce n'est pas qu'il en ait toujours été ainsi. Macaulay rapporte qu'au temps où la monarchie inspirait le speakership, on vit un Speaker ordonner aux membres qui voulaient voter contre une proposition qui agréait au gouvernement de passer dans le couloir. C'était, paraît-il, un ordre empreint d'impartialité, car les tacticiens politiques de l'époque soutenaient que le parti qui ne quittait pas la salle des séances avait sur celui qui passait dans le couloir cet avantage résultant de ce fait que les députés n'aimaient pas à quitter les bancs qu'ils n'étaient pas certains de retrou-

(1) E. May, *op. cit.*, I, p. 392. Voir les exemples donnés par cet auteur, p. 392, 393 et 394, et qui se réfèrent, les uns aux cas où la voix prépondérante du Speaker eut pour effet de retarder la déci-on de la Chambre, les autres où la voix prépondérante a tranché définitivement la question soumise à l'assemblée. Rpr Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 114.

ver par suite du nombre insuffisant des places (1).

Aujourd'hui, le vote a lieu de la manière suivante : le Speaker, se levant du *chair*, lit à la Chambre la question commençant par ces mots : « La question est que », puis il déclare : « Que ceux qui sont de cet avis disent *Aye* » et « que ceux qui ont un avis contraire disent *No* ». Lorsque chaque parti a clamé son opinion, le Speaker exprime son opinion en disant : « Je pense que les *Ayes* l'emportent », ou « Je pense que les *Noes* l'emportent ». Si la décision du Speaker est acceptée, la question est déclarée résolue affirmativement ou négativement (2). Mais si le parti ainsi mis en minorité conteste l'opinion du Speaker, celui-ci procède au vote par division qui force tous les députés à sortir de la salle et à se rendre dans des couloirs différents où ils sont comptés au passage. Le Speaker demande aux Oui de passer dans le couloir de droite et aux Non de passer dans celui de gauche et il nomme deux compteurs pour chaque parti : l'un des deux désignés pour les Oui est associé à l'un des Non, afin qu'ils puissent se faire échec l'un à l'autre (3). Ce procédé qui demande une demi-heure environ a permis à l'opposition de l'utiliser pour favoriser sa tactique d'obstruction, mais pour remédier à ce danger diverses mesures ont été adoptées. Par un ordre permanent du 27 novembre 1882, le droit fut accordé au Speaker, sous certaines restrictions, de recueillir le vote de la Chambre sur des motions dilatoires en invitant les membres à voter par assis ou levés. Cet ordre permanent

(1) V. Macaulay, *op. cit.*, II, p. 240.
(2) May, *op. cit.*, I, p. 307.
(3) E. May, *op. cit.*, I, p. 387 et suiv.

a été remplacé par celui du 29 février 1888, d'après lequel le Speaker, « s'il estime qu'une division est demandée d'une manière frivole ou vexatoire », peut recueillir le vote de la Chambre en demandant aux membres qui appuient la motion et à ceux qui en appellent à sa propre décision de se lever successivement à leurs places (1).

Telles sont les attributions législatives du Speaker en ce qui concerne la marche normale de la procédure parlementaire; longtemps il n'a connu que celles-là, car les débats de la Chambre des Communes étaient généralement calmes et respectueux de l'ordre. Le pouvoir disciplinaire du Speaker n'était pas organisé. Mais lorsque l'obstruction est venue, violente et tenace, il a fallu combler la lacune. Comme il était naturel en Angleterre, cette organisation du pouvoir disciplinaire a été très lente et très prudente.

Tout d'abord, le Speaker dispose aujourd'hui d'un certain contrôle des discours prononcés par les orateurs. Quand un membre de la Chambre s'écarte de l'objet de la discussion, le président lui rappelle qu'il doit parler sur la question. Si le député persiste dans ses digressions, le Speaker l'avertit, en vertu de l'ordre permanent n° 19, d'avoir à cesser son discours, mais au préalable le président sollicite l'appui de l'assemblée (2). D'autre part, lorsque le Speaker estime qu'une motion d'ajournement du débat ou de la Chambre a un but dilatoire, il a le droit

(1) E. May, *op. cit.*, I, p. 397 et 398. Moreau et Delpech, *op cit.*, I, p. 275.

(2) E. May, *op. cit.*, I, p. 339. Cependant le 14 février 1887, le Speaker en joignit à un membre d'avoir à cesser son discours, sans prendre l'avis préalable de la Chambre.

de refuser de la mettre aux voix. Autrefois, une très grande latitude existait à cet égard et c'est seulement le 27 novembre 1882 qu'une pratique plus sévère fut introduite par les ordres permanents nos 22 et 23. Ces ordres permanents donnent au Speaker le droit, s'il estime que les motions dilatoires constituent un abus des règles de la Chambre, de refuser de poser à l'assemblée des questions qu'il juge étrangères au débat (1). Enfin, quand le système de la clôture a été introduit à la Chambre des Communes pour mettre fin aux tentatives d'obstruction, le Speaker a été appelé à intervenir, mais son intervention s'est manifestée sous deux aspects successifs. Tout d'abord, le standing order du 27 novembre 1882 lui donna le droit de proposer la clôture du débat lorsqu'il estimait la discussion suffisante (2). Mais, sans doute par crainte de voir ainsi le Speaker détourné de son devoir primordial d'impartialité, la Chambre des Communes n'a pas tardé à revenir sur sa décision, et, à l'initiative laissée au Speaker de provoquer la clôture, elle a substitué le veto qui lui donne le pouvoir de s'opposer à l'adoption de la clôture. Désormais, en vertu du standing order du 18 mars 1887, la proposition de clôture émane du député, qui, se levant, fait la motion : « Que la question soit maintenant posée », mais le Speaker, s'il juge que la motion constitue un abus des règlements de la Chambre ou une infraction des droits de la minorité, peut refuser de la mettre aux voix (3).

(1) E. May, *op. cit.*, I, p. 340 et suiv.

(2) E. May, *op. cit.*, I, p. 233.

(3) E. May, *op. cit.*, I, p 234. Rpr. Bryce, *A Word as tho the speakership North American Review*, 1890, p. 388 et suiv.

En même temps, le pouvoir disciplinaire proprement dit du Speaker s'est développé. A l'origine, comme agent de la Couronne il était suspect à la Chambre qui avait voulu lui donner sur elle le moins de droits possible. Plus tard, cette défiance avait sans doute perdu son fondement, mais alors le Speaker jouissait d'une telle autorité morale que l'on n'avait point pensé à le défendre contre les violences des députés. C'est à peine s'il avait le pouvoir de « nommer » le membre indiscipliné de l'assemblée et c'était à la Chambre seule qu'il appartenait de réprimer l'infraction relevée. Une résolution de la Chambre du 22 janvier 1693 porte que « le Speaker appelle par son nom le membre qui trouble l'ordre et que toute personne ainsi coupable encourt le déplaisir et la censure de la Chambre (1). »

Cet embryon de pouvoir disciplinaire devait révéler son insuffisance et son inefficacité aux heures de l'obstruction. Alors il fallut vraiment l'organiser. Le 20 juillet 1877, il fut déclaré par le Speaker lui-même « qu'un membre qui fait malicieusement et avec opiniâtreté obstruction aux affaires publiques, sans une cause juste et raisonnable, se rend coupable d'un mépris de la Chambre et sera sujet à une pénalité, par censure, suspension du service de la Chambre ou emprisonnement, ainsi que la Chambre le décidera (2). » Une revision du règlement fut entreprise et un ordre permanent fut voté le 28 février 1880 et amendé le 22 novembre 1882, à l'effet de suspendre du

(1) E. May, *op. cit.*, I, p. 370.
(2) E. May, *op. cit.*, I, p. 366.

service de la Chambre le membre qui sera signalé par le Speaker « comme ayant commis l'offense consistant à mépriser l'autorité du fauteuil ou abuser des règles de la Chambre en faisant, opiniâtrement et malicieusement, obstruction aux affaires de la Chambre ou de toute autre manière (1). » Un amendement, apporté à l'ordre permanent le 7 mars 1901, décide que, si le membre suspendu refuse de se retirer, le Speaker appellera l'attention de la Chambre sur la nécessité de recourir à la force. Au cas de conduite désordonnée, le Speaker peut, sans consulter l'assemblée, prononcer la suspension pour une séance (2).

Quoi qu'il en soit de cette évolution du pouvoir disciplinaire, le Speaker paraît avoir été toujours très prudent, dans son exercice. Sans doute, son rôle est moins inoffensif que naguère et le président de la Chambre des Communes n'a plus ces ménagements qu'il avait autrefois. Il n'est plus tout à fait le Speaker qui se contentait d'avertir M. O'Connor, un jour qu'il venait d'injurier un député, « que, s'il persistait dans sa manière d'agir, il serait contraint d'appeler sur son cas l'attention de la Chambre de telle sorte que la Chambre pût prendre des mesures pour en empêcher la répétition à l'avenir » et qui, sur le refus de M. O'Connor de s'excuser, poussait le courage jusqu'à *nommer* le député récalcitrant. On l'a vu, le 3 février 1881, demander et obtenir la suspension de Dillon, Parnell, Finigan, O'Kelly et O'Connell qui persistaient à interrompre M. Gladstone (3). De même, à plusieurs reprises, le Spea-

(1) E. May, *op. cit.*, I, p. 366.
(2) E. May, *op. cit.*, I, p. 376.
(3) E. May, *op. cit.*, I, p. 372.

ker a dû ordonner des suspensions pour une séance (1) et, le 5 mars 1901, M. Gully fut obligé de nommer l'un après l'autre les députés irlandais et de proposer, avec l'appui du gouvernement, que les « seize honorables gentlemen dont les noms venaient d'être prononcés fussent déclarés temporairement exclus de la Chambre des Communes ». Devant leur résistance passive, il lui fallut même donner l'ordre au sergent d'armes de requérir les policemen qui durent livrer une véritable bataille aux récalcitrants (2). Cependant, d'une manière générale, dans la répression, comme dans l'exercice normal de la présidence, le Speaker n'use de son autorité qu'avec une extrême réserve : dans les cas flagrants et urgents, il décide lui-même ; mais si quelque doute s'élève, le président s'empresse de remettre la décision au jugement de l'assemblée.

La mission du Speaker n'est pas seulement confinée dans ces attributions en quelque sorte d'ordre interne. Le président de la Chambre des Communes s'extériorise aussi, il est l'organe, la bouche même de l'assemblée, « the mouth of the house » (3), il exprime ses désirs, interprète ses volontés, l'incarne en un mot vis-à-vis de tous.

A ce titre le Speaker est le représentant naturel de l'assemblée dans toutes les circonstances où un acte doit être accompli en son nom. C'est lui qui, au commencement de chaque parlement, doit demander à la Couronne la confirmation des privilèges de la Chambre. Lorsqu'une

(1) E. May, *op. cit.*, 1, p. 376, note 2.

(2) V. *Temps*, 6 mars 1901.

(3) Mac Donagh, *op. cit.*, p. 320.

adresse est votée au roi, c'est lui qui la présente à Sa Majesté et qui rapporte ensuite aux Communes la réponse du souverain (1). Lorsqu'un siège de député devient vacant à la Chambre, c'est lui qui décerne le mandat remis au « clerk of the crown of chancery » (2). En cas de violation des privilèges de l'assemblée ou d'offense à la Chambre, c'est lui qui lance contre les délinquants de véritables mandats d'amener (3), et procède à leur interrogatoire. Enfin, c'est le Speaker qui dirige la politique financière de la Chambre et présente au roi l' « act of appropriation » voté par le Parlement (4).

Dans l'exercice de cette mission extérieure, le Speaker doit d'ailleurs s'inspirer des mêmes principes qui le dirigent dans le sein de l'assemblée. Il a l'obligation de parler au nom de la Chambre entière et non à celui de son parti. Pour y avoir manqué une fois, le Speaker Abbot fut critiqué : dans un discours tenu en 1814 où il passait en revue les actes de la session, il avait approuvé le rejet d'un bill favorable aux catholiques. Les Communes furent aussitôt saisies d'une motion portant que le Speaker s'était rendu coupable d'un abus du mandat dont il était investi et des prérogatives dont il était dépositaire. Abbot dut défendre son attitude et la motion de blâme fut rejetée, mais il y eut une forte minorité pour l'adoption : 106 voix contre 274 (5). La leçon a servi et depuis lors, aucun Spea-

(1) May, *op. cit.*, II, p. 83.

(2) Anson, *op. cit.*, p. 195 ; May, *op. cit.*, II, p. 279 et suiv.

(3) Hatsell. *Précédents*, II, p. 241.

(4) Anson, *op. cit.*, I, p. 360.

(5) *Lord Colchester's Diary*, II, p. 386. Abbot était devenu lord Colchester.

ker n'a cherché à faire intervenir dans ses discours les événements politiques.

Pour prix de ces attributions, le Speaker bénéficie d'avantages matériels et honorifiques qui sont en rapport avec l'autorité morale immense dont il jouit.

Dans les premiers temps, il ne recevait que 5 livres par jour et un droit de 5 livres par chaque bill privé. Mais ce droit proportionnel fut remplacé par un traitement fixe de 6.000 livres, en 1789, au moment de l'élection d'Addington (1). On décida en même temps qu'une somme de 1.000 livres lui serait donnée, à son entrée en fonctions, à titre de première mise d'habillement. Charles Abbot dit dans son Journal qu'il paya à son prédécesseur 1.060 livres pour le carrosse de cérémonie, 1.000 livres pour le vin de la cave de la présidence et 500 livres pour les diverses autres fournitures (2).

La résidence officielle du Speaker est attenante à la Chambre des Communes. Les mémoires de Thomas Moore donnent de celle qui fut brûlée en 1834 une description féerique: « Je me promenai avec Mme Manners Sutton dans le jardin; la lune brillait sur la Tamise, les bateaux glissaient sur les eaux, les tours de Lambeth s'élevaient sur la rive opposée, les lumières du pont de Westminster brillaient sur la gauche et alors, en me retournant vers le palais, cette belle construction gothique, illuminée à l'intérieur, qui renfermait en ce moment les représentants

(1) D'autres sources de revenu ne manquent pas d'originalité. Chaque année, le grand veneur envoie au Speaker un daim et une daine provenant des réserves royales de Windsor. Les couturiers de Londres, à Noël, lui adressent une ample pièce de drap de luxe. (Mac Donagh, *op. cit.*, p. 331.)

(2) Mac Donagh, *op. cit.*, p. 330.

de la nation, je trouvai tout ce spectacle des plus pittoresques et des plus frappants (1). » La nouvelle résidence est aussi remarquable, elle est située dans une aile du Palais de Westminster et ses pierres sculptées, ses fenêtres gothiques s'étendent de la Tour de l'Horloge jusqu'à la Tamise.

Dans ce décor, les réceptions sont fréquentes et magnifiques. Le Speaker donne plusieurs grands dîners au cours de la session. Il y a des dîners en l'honneur des ministres, en l'honneur des leaders de l'opposition, en l'honneur des membres du Parlement. L'étiquette la plus rigoureuse règne à ces réceptions : les invités ne peuvent s'y présenter qu'en habit de cour. A la Chambre des Communes, cet usage a soulevé des protestations. Joseph Hume, Cobden, John Bright s'élevèrent contre l'obligation de l'habit de cour que leur qualité d'opposants leur interdisait de porter. Mais la règle est restée impérieuse. Seul, le Speaker Peel, pendant le court parlement libéral de 1895, s'en départit quand il offrit à dîner aux membres du Labour party. Curieuse et lointaine conséquence de l'avènement de la démocratie en Angleterre !

Quand il se retire, le Speaker reçoit une pension de 4.000 livres par an. Un seul Speaker refusa cette retraite, Évelyn-Denison : « Bien que je ne prétende pas à l'opulence, écrit-il à Gladstone, j'ai une fortune personnelle suffisante et pour les quelques années qui me restent à vivre, je serai plus heureux de sentir que je ne suis pas à charge à mes concitoyens (2). »

(1) Mac Donagh, *op. cit.*, p. 330.

(2) Mac Donagh, *op. cit.*, p. 334.

La pairie est également conférée au Speaker au moment où il quitte le fauteuil. Ce n'était pas l'usage au XVIII^e siècle. En 1761, quand Onslow prit sa retraite après trente-cinq ans de présidence, Georges III, en réponse à la proposition de la Chambre de lui donner « quelque distinction signalée », lui accorda seulement une pension de 3.000 livres. La coutume ne s'est établie qu'au XIX^e siècle, à la retraite de Charles Abbot en 1817. Depuis cette époque, chaque Speaker a son entrée à la Chambre des lords. Manners Sutton est devenu lord Canterbury; Abercromby lord Dumferline; Shaw Lefevre, lord Evesley; Denison, lord Ossington; Brand, lord Hampdon; Peel, lord Peel; M. Gully, lord Selby.

§ 3. — Les Speakers au fauteuil.

L'institution du speakership ne doit pas seulement être étudiée à la manière d'une nature morte : pour la vraiment connaître, il est utile de la voir à l'œuvre, vivante et agissante par ses présidents, d'autant mieux que l'on peut aussi surprendre l'influence d'un élément qui risquerait de ne pas apparaître autrement: l'action personnelle de l'homme sur la fonction elle-même. Tant vaut l'homme, tant vaut la fonction. Malgré la force du tempérament national, malgré l'impétuosité des courants politiques, il est, aux diverses époques de l'histoire, telles individualités fortes qui se signalent à ce point qu'elles laissent, elles aussi, leur empreinte originale sur l'institution dont elles eurent la garde. La chose est surtout remarquable en Angleterre où, l'influence de la coutume étant prédo-

minante, les usages qui s'établissent risquent de devenir des traditions indestructibles. Aussi bien une tentative des portraits des Speakers vient à son heure pour illustrer, d'images et de figures, la longue et variable histoire de l'institution du speakership.

On se représente volontiers le Speaker de la première époque comme un diplomate, ferme ainsi qu'il convient, mais prudent ainsi qu'il est indispensable à une heure où le roi et l'assemblée n'ont pas encore déterminé leur zone réciproque d'influence et où ils cherchent chacun à l'étendre aux dépens de celle de l'autre. Mais la résurrection de ce personnage est difficile à entreprendre, car on a peu de renseignements sur les premiers Speakers, personnages de circonstance qui n'ont fait que traverser la vie politique des assemblées éphémères d'ailleurs de cette époque.

Le pastel se colore davantage et presque immédiatement quand on arrive aux Speakers dont le profil semble invariablement tourné avec beaucoup de zèle vers le palais de Saint-James. Ils parlent tous la même langue : celle des bons courtisans. En 1537, sir Th. Englefield félicite gravement Henri VIII « de son admirable valeur, de sa merveilleuse tempérance, de sa divine modération en justice et de son grand désir de clémence » (1). Un autre, Richard Rich, compare ce même roi « à Salomon par la justice et la prudence, à Absalon par la beauté et l'agrément » (2). Sous la reine Élisabeth, sir Édouard Coke pratique la comparaison emphatique : « Comme dans le ciel une étoile

(1) Manning. *The live of the Speakers*. London, 1850, p. 154 ; Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 9.

(2) Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 9.

n'est qu'un corps opaque si le soleil ne l'éclaire, ainsi je suis un corps opaque jusqu'à ce que l'éclat de Votre Majesté tombe sur moi (1). » Le Speaker Crooke fait mieux, il prête son dévouement aux députés qu'il est chargé de représenter : « Vos fidèles Communes, s'écrie-t-il, sont prêtes à verser la dernière goutte de leur sang et à souffler le dernier souffle de leurs narines pour la sûreté de Votre Majesté (2). » Mais le triomphe du genre est découvert par le Speaker Yelverton en 1597 : c'est la complainte plus humble encore que respectueuse : « Le speakership, dit-il, devrait être réservé à un homme de taille élevée, aux traits nobles et majestueux, à la voix forte, à la parole éloquente, à la bourse lourde et bien garnie. Moi au contraire, je suis petit, sans aucune élégance, ni dans mon aspect, ni dans mes manières. Ma voix est peu étendue. Je suis timide, et me trouble facilement. Quant à ma bourse elle est de petite dimension, légère et cependant elle n'est jamais remplie (3). »

Au demeurant, l'attitude ne dément pas le langage et ces Speakers pratiquent avec ferveur le culte du dévouement au roi. En 1397, sir Thomas Haxey présente un bill dont l'exposé des motifs critiquait le luxe de la maison royale. Le roi s'indigne de pareille audace et exige le nom de l'auteur de cette critique. Le Speaker sir John Bussy, très empressé, le lui fait connaître et Haxey est condamné à mort (4). Tous s'entendent à merveille pour truquer ou mutiler les procès-verbaux de l'assemblée de façon à dissimuler tout ce qui peut déplaire à la Couronne.

(1)-(2) Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 9.
(3) Lummis, *op. cit.*, p. 21 ; Oldfield. *Parliamentary History*, t. I, p. 898.
(4) Stubbs, *op. cit.*, t. II, p. 491 et suiv.

Ainsi, on ne trouve nulle trace d'un discours de Seymour prononcé à la session de 1685 et dans lequel il s'élevait d'une façon véhémente contre la corruption et l'intimidation des électeurs, contre le remaniement du corps électoral, ni de la proposition par laquelle il demandait qu'avant tout vote de crédits, la Chambre retirât le droit de vote aux membres dont l'élection serait contestée (1).

Malgré ces talents, il ne paraît pas cependant que les Communes de l'époque aient professé une grande admiration à l'égard de leur Speaker. A certain, si l'on en croit l'histoire, elles auraient même témoigné une particulière irrévérence : on raconte, en effet, que le 16 juillet 1610 sir Herbert, au lieu de tirer son chapeau au Speaker, lui a tiré la langue et lui a fait un pied de nez (2).

Cependant le genre ne tarde pas à s'atténuer, le Speaker n'aurait pas été Anglais s'il n'avait pas pris d'assez bonne heure le soin de mettre des formes, même à son dévouement. Dès le XVII[e] siècle, une transition s'opère. Sans doute il y a encore des courtisans et le Speaker Edward Turnour n'hésite pas à appeler Charles II le plus grand monarque du monde (3), mais déjà apparaissent des figures de grands Speakers. Seymour se révèle le premier.

Ses titres à la présidence étaient nombreux ; il avait pour lui la naissance, la fortune, le talent, l'expérience de l'éloquence. Longtemps il avait été le chef du parti composé des représentants des comtés de l'Ouest et avait

(1) Macaulay, *op. cit.*, t. II, p. 79-80.

(2) Palgrave. *La Chambre des Communes*, trad. de Foville, p. 24 ; Barnett, *History of english parliament*, I, p. 404.

(3) Franqueville, *op. cit.*, III, p. 10.

dirigé avec habileté et courage le mouvement opposé au papisme et à l'autorité arbitraire du roi. Au fauteuil, Seymour fut avec discrétion le plus habile peut-être des défenseurs de la Couronne. Élu parce qu'il s'était un des premiers rendu au quartier général de Guillaume et parce qu'il avait créé cette association dont les membres s'étaient engagés à vaincre ou à périr pour le prince, il sut se souvenir de son origine et rester fidèle à lui-même. Il connaissait merveilleusement la Chambre et chacun de ses membres ; d'un rapide coup d'œil il pouvait juger du sort d'une motion et il possédait à merveille le sens de l'intervention. Si lorsqu'une question d'intérêt gouvernemental était en discussion, il lui apparaissait que les membres de la majorité n'étaient pas assez nombreux, vivement il entravait le débat par une erreur volontaire ou par un exposé sciemment inexact de la question, donnant ainsi le temps au parti de battre le rappel pour l'heure du vote (1).

De ce jour, les Speakers, s'ils restent encore dévoués à la Commune, ont du moins une valeur professionnelle que l'on ne songe plus à leur contester ; pendant plusieurs générations, la tradition s'établit de confier à des avocats le fauteuil de la présidence. Même une certaine permanence de la fonction tend à s'introduire. L'impartialité s'organise aussi peu à peu. Sans doute, il est encore possible d'entendre Thomas Clorges se plaindre en 1677 de la partialité d'un Speaker dans la position de la question et de même Pitt peut dire en plein XVIII^e siècle, alors que l'évo-

(1) Macaulay, *op. cit.*, t. II, p. 79-80, t. III, p. 377.

lution était presque achevée, que le Speaker « regarde trop souvent du côté de Saint-James » ; mais il n'en est pas moins vrai qu'il y a quelque chose de changé. Ainsi qu'on le dit à cette époque : « Vous avez été élu pour être notre Speaker, refuserez-vous maintenant d'agir en Speaker ? »

C'est alors que siège Arthur Onslow qui occupe le speakership pendant trente-quatre ans grâce à l'idéal qu'il s'était fait de ses fonctions et qu'il s'attacha à réaliser au fauteuil. Il concevait la présidence comme une véritable magistrature et tenait avant tout à ne pas mériter le reproche de partialité. Très instruit des règles de la Chambre comme très enclin à les maintenir intactes, il a laissé le souvenir d'un Speaker modèle.

Depuis, à raison même de la nature de ses fonctions, le Speaker n'a guère le moyen de marquer le speakership d'un cachet original. Juge impartial des débats et gardien des règlements, il doit au contraire s'attacher à faire oublier sa propre personnalité pour devenir l'organe même de la Chambre. Il est de ces figures dont on dit : les traits sont réguliers, mais aucune expression ne les éclaire. Tous les bons Speakers, en effet, se ressemblent ; ils ont la même physionomie neutre, presque administrative. « Tout l'art de la présidence, dit M. Mac Donagh, consiste pendant longtemps à faire parade d'une figure digne et cérémoniale, en perruque et en robe, sur un fauteuil sculpté et surmonté d'un dais, et à être un maître dans les chinoiseries de la procédure (1). »

Quelques figures à peine sont plus saillantes. Shaw Lefevre donne un relief particulier à la fonction, grâce à sa

(1) Mac Donagh, *op. cit.*, p. 326.

science des règlements, grâce aussi à sa maîtrise dans les débats parlementaires (1). Denison, son successeur, fut plus timoré. Quand il fut choisi, l'importance de la fonction l'effara d'autant mieux qu'ayant demandé à son prédécesseur auprès de qui il pourrait trouver secours, celui-ci lui répondit : « Auprès de personne. Il vous faut apprendre à compter uniquement sur vous-même (2). » Et Denison ajoute dans son Journal qu'il s'est bien trouvé du conseil: « Quelquefois, dit-il, un ami voulait se précipiter au fauteuil et me donner son avis. Je dois dire que, la plupart du temps, il fut heureux que je n'aie pas suivi cet avis. Je passai les premières années de ma présidence comme le commandant d'un vapeur sur la Tamise, debout sur le tambour de roue, toujours sur le qui-vive, de peur des chocs et des collisions (3). » Denison nous révèle la manière dont il préparait les sciences qu'il allait présider : « J'avais l'habitude d'étudier avec soin, chaque matin les affaires de la journée et de me rendre compte des questions qu'elles pourraient faire surgir. Je me préparai à y répondre en me reportant aux règlements, ou, en cas de nécessité, aux précédents (4). »

En somme, ainsi que le dit le comte Selborn qui, après avoir siégé à la Chambre des Communes, fut plus tard lord chancelier, « le Speaker doit être un homme qui ait une grande expérience et qui possède une grande connaissance de tout ce qui touche au Parlement, tant pour les bills publics que pour les bills privés. Il doit posséder la haute

(1) Lummis, *op. cit.*, p. 140.
(2)-(3) Mac Donagh, *op. cit.*, p. 325.
(4) Mac Donagh *op. cit.*, p. 326.

situation personnelle, l'intelligence et la dignité de caractère qui conviennent à un parfait gentleman anglais. C'est un homme possédant de vastes connaissances et un esprit apte aux affaires. Il doit être d'un caractère bienveillant et simple, doué de bon sens pratique, de fermeté et en même temps de jugement droit. Il doit connaître à fond les privilèges de cette assemblée et être capable, en toute occasion, de les soutenir avec autorité et dignité en même temps qu'avec tact et modération (1). » De nos jours d'ailleurs, l'éclat du speakership tend à augmenter ; l'agitation qui règne à la Chambre des Communes est bien faite pour accroître l'influence personnelle du Speaker, l'autorité morale de l'institution ne suffisant plus à contenir les élans des partis. Le Speaker Brand s'est particulièrement illustré pendant cette période qui a vu naître et se développer les violences d'une obstruction sans limite. Il serait difficile d'affirmer cependant qu'il a rompu avec la tradition de l'impartialité ; il faut même reconnaître qu'il fit preuve d'une étonnante longanimité et qu'il n'intervint qu'alors qu'il était impossible de faire autrement. Son intervention fut d'ailleurs assez timide. En 1878, il intervient pour déjouer l'obstruction, mais la mesure qu'il fait adopter investit l'assemblée et non le Speaker du droit de punir le coupable. En 1881, avant de se résigner à ce qu'on a appelé son coup d'État, il hésite, il prend conseil, il a des conférences avec Gladstone, avec sir Northcote. Aussi bien, en intervenant de cette manière, M. Brand est peut-être resté fidèle à la saine impartialité car si la

(1) De Franqueville, *op. cit.*, t. III, p. 17.

discussion doit être libre dans une assemblée, il ne faut pas que cette prétendue liberté puisse favoriser la tyrannie de la majorité par une infime minorité et il est sans doute du devoir du président de veiller à ce que l'assemblée puisse remplir sa mission qui est de voter des lois. A l'avenir il appartient donc de dire si les portraits des Speakers prochains pourront encore figurer au milieu de la galerie de ceux de l'école impartiale.

II

LE SPEAKER AMÉRICAIN

Celui qui, ayant visité au palais de Westminster la noble galerie des portraits des Speakers anglais, aurait la bonne fortune de rencontrer, dans une des salles du Capitole à Washington, les modernes photographies des Speakers américains, serait frappé du contraste accusé et violent et penserait sans doute à quelque usurpation de nom, ou à quelque homonymie de hasard, tellement, entre les deux Speakers, le lien de famille paraît incertain et fugitif.

Ce nom de Speaker a joui d'une fortune singulière : non seulement il a continué à désigner en Angleterre, malgré les vicissitudes de l'institution, celui qui, depuis le XIV^e^ siècle, a été appelé à présider la Chambre des Communes, mais encore il a été pieusement recueilli par la Constitution des États-Unis pour servir de titre au président de la Chambre des Représentants. Il ne s'agit là cependant que d'une homonymie qui tient à la similitude des langues et dont le principal effet a été de rendre plus apparente et tranchée la divergence des deux présidences en même temps qu'elle a démontré, d'une manière plus remarquable encore qu'en Angleterre, que les institutions, à la manière des plantes ou des espèces transplantées dans

des pays qui ne sont pas les leurs, dépendent des influences qui se sont exercées sur elles : l'action de l'atavisme peut subsister avec plus ou moins de force, mais des caractères nouveaux, nés d'un milieu différent, se greffent bientôt sur la souche primitive et la dissimulent au point de la rendre parfois méconnaissable (1). Il en a été ainsi pour le Speaker américain : de son ancêtre anglais, il a conservé quelques traits, mais les lignes nouvelles de la physionomie, très fortes et très rudes, laissent à peine transparaître ces traits de telle sorte que les deux types se révèlent souvent différents et parfois contradictoires.

Le Speaker de la Chambre des Représentants est, aux États-Unis, un des personnages les plus puissants de la nation. Au point de vue honorifique, la coutume le place immédiatement après le président et le vice-président de la République (2); au point de vue de l'influence sur les affaires politiques, il n'est surpassé que par le président. Son pouvoir, même, est si considérable aujourd'hui, qu'un représentant a pu, en 1881, dire sans que la chose parût étrange, que si la République américaine était un jour menacée, ce ne serait ni par un général victorieux, ni par le président de la République, mais par le Speaker (3). Le Speaker américain, en effet, a de beaucoup dépassé le rôle qui est en général celui d'un président d'assemblée. Loin de s'élever au-dessus des luttes de parti, dès qu'il

(1) Cf. sur le caractère très individualisé des peuples et la transplantation des institutions constitutionnelles, Deslandres, *La crise de la science politique*, p. 187, 215 ; Delpech, Chronique constitutionnelle dans la *Revue du droit public*, ann. 1909, p. 331.

(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 296.

(3) Follett, *op. cit.*, p. 301.

est porté au fauteuil, loin de se faire le défenseur et le gardien d'un règlement qui constitue ordinairement la garantie des droits de la minorité, le Speaker américain se considère au contraire comme le représentant de la majorité, placé à la présidence pour faire les affaires de cette majorité et pour être le leader qui dirige toute la politique du parti.

Notre dessein est, en premier lieu, de rechercher quelles sont les influences qui ont pu ainsi faire dévier et bouleverser, à ce point, en Amérique, la conception du speakership apporté d'Angleterre. C'est en second lieu de relever les différences qui en sont résultées dans l'organisation elle-même de la fonction. C'est enfin de dégager, pour animer en une certaine manière la divergence, quelques figures caractéristiques, quelques types de Speakers américains.

§ 1. — Les causes déterminantes du rôle et de l'autorité du Speaker.

Le point de départ de la divergence est en quelque sorte psychologique et tient au tempérament particulier à chacun des deux peuples, anglais et américain. Sans doute l'âme anglo-saxonne se retrouve chez l'un et l'autre avec ce même souci des réalités et avec ce commun positivisme peu enclin aux discussions théoriques. Mais un grand trait les sépare ; s'ils ont dans le sang le même atavisme du sens pratique, l'un, l'ancêtre comme il convient, corrige cette tendance par un souci, poussé jus-

qu'au scrupule, des traditions et des formes, tandis que l'autre, le peuple jeune, plus ardent et plus impétueux bondit presque sans transition à la nouveauté et au progrès. L'Anglais s'accommode des choses nouvelles, mais il garde le style ancien ; l'Américain, au contraire, joint à son amour des réalités l'audace du modern-style. Ainsi que l'a dit M. Boutmy, les États-Unis sont « un royaume d'empirisme ». Le peuple américain est l'ennemi des formules métaphysiques; il est essentiellement mercantile : loin de sacrifier à la théorie, il a le sens pratique, il ne rêve pas d'idéal, il songe aux contingences (1). C'est que la société américaine a fait toute son éducation dans la poursuite de la richesse : elle a puisé là l'un des traits essentiels de son caractère (2).

Ces caractères du tempérament américain n'ont pas manqué d'influencer les institutions politiques des États-Unis : celles-ci sont restées marquées de cette conception utilitaire, économique en quelque sorte, qui fait le fond de ce tempérament. Une Chambre trop nombreuse serait moins capable de bien gérer les affaires publiques, l'Américain la réduit au strict minimum; le respect des droits d'une minorité retarderait l'expression de la volonté de la majorité, l'Américain ne comprend point ce respect. Il veut des assemblées qui travaillent et qui aboutissent. C'est à cette volonté impérieuse que devra répondre en particulier l'organisation de la présidence de la Chambre

(1) Boutmy, *Études de droit constitutionnel*, p. 199.

(2) Boutmy, *Éléments d'une psychologie du peuple américain*, p. 143 ; Cfr. Demande, Étude sur l'inconstitutionnalité des lois, dans le *Bullet. Soc. législ. comp.*

des Représentants. Le Speaker apparaît aux citoyens des États-Unis comme le plus naturel de ces « interprètes parlementaires [1] » qu'ils cherchent pour donner à l'assemblée son maximum d'utilité.

Cette situation exceptionnelle du Speaker a été voulue par les auteurs de la Constitution. Bien qu'à cet égard, il n'y ait aucune trace de discussion dans les procès-verbaux de la Convention ([2]), il est, en effet, permis de supposer que les constituants n'ont pas eu l'intention de reléguer leur Speaker au simple rôle d'officier parlementaire et de le séparer soigneusement de la vie politique, car on vit le comité, auquel étaient renvoyées les propositions et résolutions de la Convention relatives à la Constitution, présenter le 22 août 1787 un projet qui ne fut, il est vrai, pas adopté, mais qui tendait à créer « un Conseil d'État composé du Président de la République, du Président du Sénat, du Speaker, du Chief-Justice et des Chefs des départements ». Il est d'autant plus loisible de penser que les constituants nourrissaient le dessein de faire du Speaker un leader politique qu'ils ne faisaient en cela que suivre les modèles qu'ils avaient sous les yeux. Et c'est la deuxième influence qui s'est exercée sur le speakership américain, celle des antécédents historiques ([3]) : le Speaker des assemblées coloniales a préparé la voie au Speaker de la Chambre des Représentants.

Les parlements coloniaux avaient sans doute emprunté

(1) *Revue de droit public et de la science politique*, 1894, t. II, p. 36.

(2-3) Cf. Gourd. *Les chartes coloniales et les Constitutions des États-Unis de l'Amérique du Nord*, t. III. La Constit. fédérale.

leurs règlements à la Chambre des Communes anglaises, mais, dans la pratique, tout en conservant les règles formelles de la fonction, ils en avaient modifié complètement le caractère. A l'Angleterre avaient été empruntés la forme et le cérémonial de l'élection du Speaker : ici comme là l'assemblée était appelée à choisir son président sous réserve de l'approbation de ce choix par le pouvoir exécutif que représentait le gouverneur. Mais, en fait, l'attitude du Speaker des assemblées coloniales s'était assez vite distinguée de celle du Speaker anglais. Un élément, surtout, avait conduit à cette différenciation : l'esprit particulariste des Américains, leur amour de l'autonomie, qu'ils tenaient apparemment de cette volonté de liberté qui les avait poussés à quitter leur mère-patrie, avaient eu pour résultat de développer la constitution dans le sens fédéral plutôt que dans le sens unitaire. Il en résulta que les députés représentèrent moins l'État tout entier qu'une circonscription dont ils furent en quelque sorte des mandataires (1). Dès lors, pour que les intérêts de la circonscription qu'il représentait ne fussent pas compromis ou sacrifiés, le Speaker dut conserver jalousement ses droits comme membre du parlement. Mais ainsi, il fut tenté de mettre les attributs de sa fonction au service de ses amis politiques, et de rester au fauteuil un homme de parti jusqu'au jour où l'assemblée elle-même sanctionna cette déformation en portant son choix sur un Speaker non à cause de sa connaissance du droit parlementaire, mais parce qu'il était le chef d'un parti, l'homme le plus puis-

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 302 et 303.

sant de la Chambre et le plus capable de mener à bonne fin les projets déposés par ses amis (1). Dès cette époque, le Speaker se considéra dans une certaine mesure comme responsable des actes de la Chambre et exposé par suite, à la manière d'un ministre dans un État parlementaire, à perdre sa situation s'il se montrait impuissant à entraîner par son autorité l'assemblée dont il dirigeait les débats (2). D'ailleurs le président des Congrès continentaux et du Congrès de la Confédération joignait au rôle de leader politique les fonctions de chef officiel de l'État; comme premier fonctionnaire des colonies unies, il possédait des attributions exécutives et diplomatiques qui faisaient de lui l'intermédiaire normal de l'assemblée auprès de l'armée, des États, des ambassadeurs étrangers, des ministres et agents du pays au dehors. Enfin le président de la convention constitutionnelle de Philadelphie, Washington, ajoutait, occasionnellement, à son autorité

(1) En 1725, M. George Clarke écrivait ainsi à Walpole : « The choice the assembly have made of Mr Philips to be their Speaker in the room of Mr Livingstone and...has given a great turn to the councils of that House ; for, though they are heartily resolved to support his majesty's government, yet the governor by no means approve of the means. » (*Documents relating to the Colonial History of New-York*, 768.)

(2) L'assemblée de l'État de New-York avait préparé une protestation contre certaines mesures du gouvernement et s'était déclaré résolue à contraindre son Speaker à la remettre au gouverneur; en cas de refus de sa part, il devait être expulsé. M. Graham, alors Speaker, n'accepta point cependant d'obéir ; mais, pour éviter son expulsion, le gouverneur usa d'un artifice et le nomma membre du conseil. L'assemblée ne put ainsi infliger de blâme à son Speaker mais elle le remplaça par le député qui avait rédigé la protestation. V. Follett, *op. cit.*, p. 20.

de président, l'influence attachée à son nom le plus honoré de la nation.

Au surplus, que les auteurs de la Constitution eussent ou non voulu ce résultat, le jeu même des institutions politiques et l'organisation des pouvoirs politiques ont dû fatalement entraîner le Speaker américain à devenir l'un des organes essentiels du gouvernement, si bien que « l'histoire de la Chambre des Représentants se trouva ainsi être l'histoire de la concentration des pouvoirs législatifs entre les mains du Speaker (1) ». Le speakership aux États-Unis en effet a subi, très puissante, sinon prépondérante, l'influence du milieu politique dans lequel il a évolué.

Il n'existe point, dans la constitution américaine, de personnage comparable au premier ministre anglais ou au président du conseil français, qui soit le chef reconnu du parti ou du groupement des partis en majorité dans l'assemblée et qui puisse indiquer à la Chambre la politique qu'elle doit suivre. En un mot, il manque dans la constitution américaine une situation conférant le leadership politique et législatif (2). Dans leur souci d'assurer par la séparation des pouvoirs l'équilibre et l'indépendance de toutes les branches du gouvernement (3), les constituants américains n'ont pas voulu que le pouvoir exécutif pût

(1) Follet, *op. cit.*, p. 330.

(2) Voir sur le leadership, Delpech. *Chronique constitutionnelle. Revue de droit public*, t. 22, année 1905, p. 298.

(3) V. sur les idées des constituants de Philadelphie et la réalisation pratique de leur conception de l'exécutif, Barthélemy. *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, p. 83-124.

avoir des représentants dans aucune des deux Chambres et en dépit de toutes les tentatives faites pour l'abroger, la règle qui interdit au ministre l'accès des assemblées a toujours été maintenue dans sa lettre (1). Les ministres ne sont que les simples agents du président : leur rôle se réduit à celui de directeurs généraux des diverses administrations. Le président (2) n'est pas tenu, comme le chef d'un État parlementaire, de confier le pouvoir aux leaders du parti qui a la majorité dans la Chambre ; il est absolument libre de son choix et la façon dont certains présidents composèrent leur cabinet montre d'une manière évidente que leur préoccupation principale est moins d'y faire rentrer les chefs incontestés de la majorité que de récompenser des services antérieurement rendus (3). Aussi

(1) En 1881 on présenta un projet autorisant les ministres à assister et à prendre part, chaque fois qu'ils le désireraient, aux discussions de la Chambre et exigeant même leur présence à des jours déterminés au Sénat et à la Chambre des Représentants pour y donner les renseignements qui leur seraient demandés ou répondre aux questions qui leur seraient posées. Mais ce projet ne fut pas adopté, malgré l'avis favorable donné par un comité choisi du Sénat, spécialement nommé, avis exprimé par le rapporteur M. Pendleton et signé par l'unanimité des huit membres de ce comité. (*Annales of the American Academy of political and social science*, 1891, p. 289.)

(2) Quoi qu'en aient dit Bryce et W. Wilson qui attribuent au président une influence très minime sur les doctrines américaines, nous croyons avec Hayes que son action s'accroît tous les jours davantage. V. Barthélemy, *op. cit.*, p. 125-128 ; Norton. *The President and his Cabinet.* Boston, 1888 Willongby. *Les départements exécutifs du gouvernement des États-Unis*, dans *Revue de droit public*, t. XV, p. 82.

(3) Voir Münsterberg. *The Americans.* London, 1905, p. 85; Esmein. *Éléments de droit constitutionnel*, 3e édition, p. 316. C'est ainsi que lors de sa seconde présidence, Cleveland donna le secrétariat de la guerre à son ancien « partner-in law », le secrétariat de la justice à un jurisconsulte qui ne s'était jamais mêlé de politique.

bien, le plus souvent sans autorité, privés du droit d'entrer au Congrès, les ministres ne peuvent qu'assister, impuissants, à la discussion des mesures même les plus graves, sans qu'il leur soit permis d'intervenir pour tenter de changer l'opinion de la Chambre. Ce serait là cependant une prérogative importante au point que le secrétaire Blaine s'écria un jour « qu'il donnerait deux années de sa vie pour pouvoir discuter au congrès une mesure qu'il considérait comme de première importance (1) ».

Les Américains se sont privés ainsi délibérément des personnages qui auraient pu aisément devenir les leaders de la Chambre. Seul le président de la République a la mission de diriger la politique de l'Union ; encore ne lui est-il donné aucun pouvoir suffisant de direction et de contrôle sur les assemblées. Le chef de l'État ne peut, en effet, s'adresser à elles que par voie de messages (2), messages généraux à l'ouverture des sessions, messages spéciaux lorsqu'au cours de la session une question, imprévue et grave, se pose et réclame, de la part du président, de nouveaux renseignements ou de nouvelles recommandations. Sans doute, il est exagéré de prétendre avec Bryce (3), « que le message est un coup de fusil tiré en l'air sans résultat pratique ; que c'est plutôt un manifeste, une déclaration d'opinion et de politique qu'un projet législatif ;

(1) *Practical essays on american government.* A Bushnell Hart. New-York, 1894, p. 4.

(2) « Le président devra donner de temps en temps au Congrès des renseignements sur l'État de l'Union et dans cet exposé, il attirera son attention sur les mesures qu'il croit nécessaires ou convenables. » (*Const. des États-Unis*, art. 6 § 3.)

(3) Bryce. *La république américaine*, trad. franç. t. I, p. 92.

que le Congrès y reste indifférent, que ses membres vont leur chemin et proposent de leur côté des bills ». Souvent, au contraire, le Congrès a suivi les recommandations contenues dans les différents messages et leur influence peut se retrouver quel que soit le domaine sur lequel s'exerce l'activité du président, qu'il s'occupe de politique étrangère ou d'administration intérieure, de législation ou de nomination de fonctionnaires (1). Cependant, quelque effet qu'ils puissent produire, les messages ne constituent pas entre les mains du président une arme qui lui permette d'exercer sur les Chambres une influence de nature à leur imprimer une direction prépondérante. Ils peuvent inciter le Congrès à discuter telle ou telle mesure, mais celui-ci reste libre de suivre ou de ne pas suivre les indications données par le président, et, en admettant même qu'il les suive, le message ne saurait suffire à encadrer même l'activité législative des assemblées, car, par la force des choses, il doit s'en tenir aux affaires les plus importantes et les plus générales et ne peut qu'en exposer les grandes lignes et les idées essentielles ; de plus indiquer les questions à examiner, les signaler à l'attention du Congrès n'est pas de la première importance aux États-Unis, où l'ordre dans lequel les propositions viendront en discussion importe au plus haut chef. Déjà, dans les pays de pratique parlementaire, cette question d'ordre du jour n'est pas indifférente. Mais, à la Chambre des Représen-

(1) Voir sur les messages, la monographie de tout premier ordre, puisée aux sources et emplie de vues neuves ou renouvelées. Marcaggi Antoine. *Les messages présidentiels en France et aux États-Unis*, 1906, p. 140 et suiv.

tants américaine, son importance s'accroît, de façon toute particulière, du fait de la fécondité exceptionnelle de l'imagination législative des députés. En un mot, pour intervenir utilement en une semblable matière, il faut un homme qui soit mêlé à la vie quotidienne de l'assemblée, qui puisse librement prendre part à ses travaux, s'y faire entendre quand il le désire sous la seule condition que l'opposition puisse se faire entendre, et qu'il ne soit pas obligé, comme le président de la République, de recourir à la procédure solennelle du message incompatible avec les difficultés et les surprises de l'élaboration de la loi : le ministère, aux États-Unis, ne pouvant remplir utilement ce rôle, le Speaker parut seul en situation pour tenir cette fonction; bien mieux, la nécessité de cette intervention, naturelle dès l'origine, était destinée à s'accroître par la suite.

Au début, le Congrès peu nombreux ne légiférait que pour quatre millions d'individus, aujourd'hui, un Sénat composé de 88 membres et une Chambre des Représentants comprenant 356 membres font la loi pour un peuple de 67 millions d'individus. C'est dire que les matières législatives ont dû connaître une progression parallèle, ou même augmenter dans une proportion plus grande que l'accroissement de la population (1); il s'en est suivi une certaine confusion dans la législation et un certain désor-

(1) Sous la première administration de Washington (1789-1793) 196 acts furent présentés à la signature du président ; sous la première administration de Cleveland (1885-1889), 3.700 acts furent adoptés par les deux Chambres du Congrès et soumis à la sanction de l'exécutif (Bushnell Hart, *op. cit.*, p. 5). Dans la session de 1904-1905, 20.000 bills furent déposés et 4.000 firent l'objet d'un rapport (Bosc, *Les droits législatifs du président des Etats-Unis d'Amérique*, thèse Aix, 1906, p. 97).

dre dans les affaires publiques. Quelques mesures d'une grande importance politique n'ont pu être examinées et adoptées, ou, si elles l'ont été, ce ne fut souvent que d'une façon hâtive et précipitée, à la veille d'une clôture de session (1). Aussi, le Congrès comprit rapidement que pour faire œuvre utile, il lui fallait renoncer à examiner lui-même cet amas énorme de propositions et, de bonne heure, il se déchargea de ce soin sur les comités dont le nombre alla croissant à mesure qu'augmentait la quantité des affaires soumises à la Chambre (2). Désormais aucun bill ne peut plus être discuté sans avoir été adopté par un comité et rapporté par lui. Un grand nombre de propositions est ainsi arrêté dès ce premier examen et ne vient jamais devant l'assemblée (3) ; il en résulte que les autres sont l'objet d'un examen plus attentif et plus scru-

(1) Sous l'administration de Hayes et d'Arthur, environ un cinquième des acts du Congrès fut signé par le président dans les trois derniers jours des sessions ; sous la première administration de Cleveland, il en fut ainsi pour un neuvième environ. Le président Arthur, dans les trois derniers jours de son mandat, signa 217 bills. Le 1er et le 2 mars 1889, le président Cleveland signa 162 bills. (Bushnell Hart, *op. cit.*, p. 6.)

(2) Il y a à l'heure actuelle 55 comités permanents et 9 comités choisis. Voir leur liste dans les *Règlements des assemblées législatives*. Moreau et Delpech, p. 142 et suiv.

(3) D'après Bryce, le nombre de bills ainsi arrêtés s'élève aux 19/20 des bills déposés. M. le professeur Reinsch indique que dans la session de 1904-1905 sur 20.000 bills déposés, 4.000 seulement furent l'objet d'un rapport. D'après Bushnell Hart, 8/10 seulement des bills déposés resteraient sans suite. Pendant le 50e Congrès (1887-1889), il ne fut pas introduit à la Chambre moins de 12.933 bills et résolutions conjointes. On n'entendit jamais plus parler de 9.632 d'entre eux, après leur renvoi aux comités, 3.301 furent examinés, 1.605 seulement furent adoptés à la Chambre et 1.385 définitivement par le Sénat.

puleux et qu'ils peuvent être et sont souvent adoptés tels qu'ils ont été rapportés par les comités. Mais ce système des comités, bien qu'il soulage la Chambre de façon très sensible ne va pas sans de notables inconvénients. Les bills adoptés sur le rapport de deux comités différents sur un même sujet peuvent être contradictoires ou, en tout cas, manquer d'unité : la Chambre se trouve par là exposée à perdre un temps précieux pour régler ces difficultés et mettre en harmonie ces dispositions diverses. Or cette unité d'administration, condition nécessaire d'un bon gouvernement, ne pouvait être obtenue aux États-Unis, par le jeu pur et simple de la constitution. Dans les pays de régime parlementaire, elle est réalisée grâce à l'existence d'un cabinet représentant la majorité dans les assemblées, composé des leaders reconnus du parti au pouvoir, et possédant le droit d'entrer dans les Chambres et d'y prendre part à toutes les discussions. Aux États-Unis, au contraire, les pouvoirs en présence, la Chambre des Représentants, le Sénat et le président de la République avaient des attributions qui leur étaient propres et dont ils pouvaient difficilement sortir. Le résultat naturel de cette séparation des pouvoirs eût conduit à un manque complet de cohésion et de suite dans l'administration et la législation si un personnage n'avait pu entreprendre de ramener un peu d'ordre dans des matières qui, sans lui, eussent été élaborées par cinquante comités différents que ne rapprochait aucun principe directeur commun. Or ce personnage ne pouvait être que le Speaker.

Enfin et peut-être tout aussi puissante que le jeu des institutions américaines, la nature du régime politique

devait exercer son influence sur le speakership. Parce qu'ils ne se heurtaient pas à une tradition monarchique ou à une organisation aristocratique, les États-Unis ont pu aller à la démocratie sans transaction restrictive et la pousser jusque dans ses conséquences les plus logiques et les plus extrêmes. Or, ainsi que l'a dit de Tocqueville, « il est de l'essence même des gouvernements démocratiques que l'empire de la majorité y soit absolu (1) ». Aussi le peuple américain professe-t-il un véritable culte pour la majorité ; aux États-Unis, la majorité a une puissance de fait immense, telle que, une fois formée sur une question, elle ne connaît, pour ainsi dire point et ne souffrirait pas d'obstacles qui puissent retarder sa marche. Tous les partis, au reste, sont prêts à reconnaître ces droits de la majorité parce que tous ils espèrent un jour pouvoir les exercer à leur profit (2). Par sa puissance même, la loi de la majorité ne peut admettre l'existence des droits d'une minorité qui s'insurge contre elle, elle ne peut pas accepter qu'un Speaker impartial soit établi pour assurer la protection de ces droits ; à ses yeux, le Speaker, au lieu d'être, pour le parti au pouvoir, un frein, doit au contraire devenir son auxiliaire. « La majorité étant la seule influence à laquelle il soit important de plaire (3) », le président de la Chambre des Représentants, comme conséquence, doit tout naturellement être entraîné à écouter, pour les imposer à tous, les ordres impérieux de cette majorité toute puissante.

(1) De Tocqueville. *De la démocratie en Amérique*, 16e édition, t. II, p. 134.
(2) V. De Tocqueville, *op. cit.*, p. 138.
(3) De Tocqueville, *op. cit.*, p. 140.

Positivisme ardent de la psychologie du peuple américain, souvenir des pratiques déjà suivies par le président des assemblées coloniales, conditions particulières de la Constitution des États-Unis, caractère majoritaire du régime démocratique, telles sont les diverses influences qui paraissent s'être exercées sur le speakership transplanté en Amérique et l'avoir fait dévier de la tradition anglaise, en plus d'un point et de façon particulièrement radicale. Ce sont là en quelque sorte les fées qui entourent le berceau du Speaker américain ; elles apparaissent dès sa naissance, à l'heure de son élection, pour lui donner la direction de sa vie. L'élection du Speaker, en effet, se ressent très fortement de ces diverses influences : tandis que certaines règles de forme subsistent de l'ancien cérémonial anglais, le caractère général de l'élection se révèle au contraire en violent contraste avec celui qui préside au choix du Speaker de la Chambre des Communes.

L'élection du Speaker a toujours lieu dans la première séance d'un nouveau Congrès, c'est-à-dire au mois de décembre qui suit l'année pendant laquelle les membres du Congrès ont été nommés. Cette élection a la priorité sur toutes les questions dont l'assemblée se trouve saisie : en 1876, notamment, le « clerk » déclara que la question de la nomination du Speaker était privilégiée et que, tant qu'elle n'aurait pas été résolue, aucune autre question ne pourrait être posée à la Chambre (1). Il en résulte que le droit de participer à l'élection du Speaker appartient même aux députés dont l'élection est contestée ; mieux, il est arrivé que l'Assemblée a choisi parmi eux son Speaker : Carlisle

(1) Follett, *op. cit.*, p. 42.

fut élu en 1883 alors que ses pouvoirs de député étaient discutés.

Le cérémonial qui accompagne l'élection du Speaker américain est peut-être le vestige le mieux conservé du speakership anglais. Lors de la première réunion du Congrès, la présidence provisoire est confiée au « clerk » qui invite chaque parti à faire connaître, par la voix d'un de ses chefs, le candidat qu'il a choisi en caucus. En général cette déclaration se produit sans aucune discussion. Elle est immédiatement suivie du vote. Le mode de scrutin, qui est en corrélation directe avec la nature des fonctions présidentielles, a varié en même temps que s'accusait davantage le caractère politique du speakership américain. Au début et jusqu'en 1841, le vote eut lieu par « ballott » ou bulletin. Mais en 1841, cette opinion fut émise que la nomination du Speaker était un acte éminemment politique et qu'à ce titre, pour prévenir les défections ou les trahisons individuelles, pour assurer le contrôle du député par l'électeur, elle devait avoir lieu au scrutin public (1). L'opinion triompha et, dès lors on vota à haute voix et publiquement. Cependant, à partir de 1880, les règlements de la Chambre sont muets à cet égard, si bien que chaque Congrès reste libre de fixer comme il l'entend le mode de votation. D'ailleurs cette liberté n'a pas eu pour conséquence de faire revivre le scrutin secret, mais seulement d'organiser plusieurs formes de scrutin public. L'élection a lieu soit par acclamations si la majorité est considérable, soit par le procédé de la division pratiqué en Angleterre, soit encore par le moyen de vote nominal.

(1) *Congr. Record*, 27e Congrès, 1re session, p. 2.

Elle n'est définitive que si le candidat a réuni la majorité absolue des suffrages, ce qui peut donner lieu à des scrutins multiples et rendre nécessaires des alliances momentanées, des coalitions de partis différents (1).

Lorsque le vote est acquis, le clerk proclame le résultat et déclare que le Speaker est élu. Le nouveau président est conduit aussitôt au fauteuil par le membre de son parti qu'il a vaincu en caucus et par le candidat de la minorité ; cette tradition se rattache sans doute au souvenir des pratiques anglaises respectueuses avant tout des droits de la minorité. Puis le Speaker remercie la Chambre dans un discours dont l'usage, introduit par le premier président de la Chambre des Représentants, Mühlenberg, a toujours été suivi, mais dont le caractère a évolué, en même temps que s'affirmait davantage le rôle politique du Speaker (2).

Enfin, le Speaker prête serment à la Constitution et fait prêter ce même serment aux autres membres de l'assemblée. Dès lors, il est installé au fauteuil et, comme à la Chambre des Communes, la masse que le clerk fait placer devant lui sur la table vient symboliser son autorité ;

Ainsi, dans la forme de l'élection du Speaker américain, on retrouve quelques-uns des traits du cérémonial anglais ; cependant on remarque déjà quelques symptômes de décomposition qui tiennent sans aucun doute au caractère volontairement politique de la nomination du Speaker de la Chambre des Représentants. En effet, tandis qu'en An-

(1) V. Follett, *op. cit.*, p. 51 et suiv. Sur ces luttes, voir plus loin, p. 112 et suiv.

(2) Voir plus loin.

gleterre le Speaker a, depuis le XVIIIe siècle, pour fonction essentielle d'assurer la direction impartiale de l'assemblée et reste, par là même et délibérément, en dehors des luttes politiques qui n'influent jamais sur sa destinée, le Speaker américain, au contraire, doit son élection à son attitude politique et vit de la vie de son parti, naissant avec lui, tombant avec lui.

Dès que les partis furent organisés, c'est-à-dire dès 1793, la Chambre des Représentants a considéré que son Speaker devait se comporter en homme de parti et le choix du Speaker, dans la pratique, dépendit moins de ses qualités personnelles, de son caractère ou de son expérience de la direction des débats que du jeu des factions politiques et de la prédominance de l'une d'entre elles. Sans doute, les connaissances de la pratique parlementaire sont quelquefois prises en considération par l'asssemblée et on trouve neuf Speakers qui avaient antérieurement présidé les législatures de leurs États. Mühlenberg avait été Speaker de l'assemblée générale de Pensylvanie et président du Conseil des Censeurs de cet État. Il y avait, même, dit-on, montré un réel génie de la présidence. D'autres encore, comme Clay qui avait présidé la Chambre du Kentucky avec une habileté particulière, et Wenthrop qui s'était fait une brillante réputation comme Speaker de la Chambre basse de Massachusetts, furent peut-être choisis pour leur expérience de la direction des débats, mais, en général, cette considération exerce assez peu d'influence sur l'élection du Speaker (1). En tout cas, entre deux candidats de

(1) Voir pour les exemples de Speakers qui avaient déjà présidé des assemblées d'État, Follett, *op. cit.*, p. 33-34.

valeur inégale et de partis différents, la majorité de la Chambre n'hésite pas et porte toujours son choix sur le candidat de son parti, encore qu'il soit inférieur au candidat de la minorité. Si bien que, dès la fin des élections législatives, on peut dire presque à coup sûr dans quel parti sera choisi le Speaker. Cette indication, il est vrai, ne suffit pas à désigner nominativement celui qui sera élu, car, dans un même parti, les candidats au speakership sont nombreux et la présentation de l'un d'eux au choix de l'assemblée peut dépendre de nombreuses circonstances particulières. L'appui que chacun compte obtenir du Speaker pour jouer au Congrès un rôle important, l'espoir d'une place en vue dans un comité puissant, le souci d'aller toujours du côté du vainqueur sont quelquefois autant de mobiles qui entraînent la décision du parti.

D'autre part, par suite du rôle prépondérant du Speaker dans le recrutement des comités du Congrès, d'où dépend le mouvement législatif tout entier, il est indispensable que l'on tienne compte des opinions personnelles des candidats en présence sur les principales questions qui doivent venir en discussion devant l'assemblée. En particulier, les questions « de clocher » qui, aux États-Unis, par suite de l'organisation fédérale, ont une importance spéciale, déterminent bien souvent le choix de la majorité; il y a des États dont il faut ménager les susceptibilités ou défendre plus fortement les intérêts. C'est ainsi qu'en 1859, un membre déclara avoir modifié son vote « pour une raison puissante et honorable » : la réponse fournie par le candidat à la question de savoir comment serait constitué le comité des voies et moyens pour que les in-

térêts de Pensylvanie fussent le mieux protégés, ne lui avait pas paru satisfaisante. En 1881, la *Nation* dit que l'on ne peut songer pour le speakership à un représentant de New-York, parce que cet État possède déjà deux membres du Cabinet et le président de la République (1). La même année, les républicains de l'Ouest demandent que le Speaker soit pris dans l'Ouest, comme compensation de la perte du président Garfield qui vient d'être assassiné.

Mais cette discussion des candidatures ne se produit pas devant l'assemblée elle-même, elle a lieu auparavant dans une réunion du parti que les Américains appellent du nom de « caucus » et qui a pour objet de déterminer, dans les grandes occasions, la ligne de conduite qu'il convient d'adopter. C'est devant ce caucus que sont discutés les titres des divers candidats du parti et ce caucus est en quelque sorte souverain, car le candidat à qui il donne la majorité est désormais considéré comme le candidat de discipline du parti tout entier qui, à l'assemblée, est tenu de faire bloc sur lui.

Il résulte de ces pratiques que l'histoire des élections des Speakers de la Chambre des Représentants se trouve être l'histoire même des partis aux États-Unis. Tous les changements qui se produisent dans la situation respective des partis, toutes les vicissitudes politiques ont leur répercussion sur le speakership. En 1793, Mühlenberg est réélu Speaker par une petite majorité antifédéraliste contre Sedgwick, candidat des fédéralistes. En 1799, les

(1) *Nation*, XXXIII, 428-429.

fédéralistes ont la majorité, ils élisent Sedgwick. Mais en 1801, les républicains reviennent au pouvoir et s'empressent de mettre un des leurs, Nathaniel Macon, à la place de Sedgwick. Les républicains conservent la majorité et ce sont des républicains qui se succèdent au fauteuil : tour à tour Varnum, Henry Clay pendant plusieurs années avec un intermède de Taylor de 1820 à 1823, Stevenson, Bell, Polk. Vers le milieu du XIX^e^ siècle, sous l'influence de la grande question de l'esclavage, une certaine confusion règne parmi les partis qui se divisent et s'émiettent, les majorités sont éphémères et résultent de coalitions ou d'unions temporaires. Le speakership se ressent aussitôt de ce trouble : c'est une alliance des whigs et des démocrates qui entraîne l'élection de Hunter. Après la guerre de sécession le parti républicain se reconstitue sur les ruines de l'ancien parti whig et obtient au congrès une majorité assez forte : c'est un républicain, Grow qui est élu Speaker en 1861. De même, ses successeurs, Colfax qui occupe le fauteuil de 1863 à 1869, et Blaine qui siège de 1869 à 1875 sont des républicains. Mais au 44^e^ Congrès, en 1875, la majorité se déplace et passe au parti démocrate ; aussitôt ce sont des démocrates qui sont portés au speakership, Randall d'abord, puis Carlisle en 1883. Les républicains triomphent aux élections de 1888 ; la Chambre qui se réunit en 1889, porte son choix sur le candidat des républicains qui est Reed. La situation se renverse au 52^e^ Congrès : les démocrates reviennent en majorité et remplacent Reed par un membre influent de leur parti : Crisp. Mais Reed prend sa revanche en 1895, à la suite des élections de 1894 qui mirent en minorité les démocrates

divisés. Depuis, les républicains sont restés au pouvoir ; depuis aussi, les successeurs de Reed, Henderson et Cannon, ont été des républicains.

Le caractère résolument politique de l'élection des Speakers a pour conséquence naturelle de rendre très ardentes et très vives, aux heures indécises de la vie publique américaine, les luttes et les compétitions qui se produisent pour la possession du fauteuil. Dans les moments de crise, c'est au jour de l'élection du Speaker que les partis se comptent et que les majorités se cherchent. C'est ainsi qu'en 1820 quand se posa la question de l'esclavagisme, le Speaker Taylor, candidat antiesclavagiste, ne fut élu qu'au vingt-deuxième tour contre Lownder, partisan d'un compromis. De même, en 1839, l'élection du Speaker donne lieu à une question préalable dont le caractère assez singulier montre l'importance de la lutte. Commencerait-on par statuer sur les élections contestées ou procéderait-on immédiatement à l'élection du Speaker ? L'élection contestée était celle des représentants du New-Jersey dont dépendait la majorité elle-même de la Chambre, car, sans eux, l'écart n'était que d'une voix entre les démocrates et les whigs. Les démocrates qui l'emportaient, très faiblement il est vrai, avant que le sort de ces représentants fût réglé, demandaient qu'on organisât la Chambre sauf à discuter ensuite les élections contestées. Le clerk refusa de poser la question sur ce point, sous prétexte qu'il n'en avait pas le droit. La discussion, très tumultueuse, traîna plusieurs jours. Enfin John Quincy Adams proposa, au moment de l'appel du rôle, d'appeler ceux des représentants du New-Jersey qui étaient

en possession de certificats signés par le gouverneur de leur État et, comme on lui demandait qui poserait la question, il répondit : « Je la poserai moi-même. » Il put être ainsi procédé à l'élection. Les démocrates, qui triomphaient cependant par ce moyen, ne l'emportèrent d'ailleurs pas, car, pendant les discussions, un petit groupe de mécontents s'était détaché des démocrates et allié aux wighs, si bien que ce fut un indépendant, Hunter, qui arriva.

En 1859 encore, le caractère politique de l'élection du Speaker fut nettement mis en relief. Aucun parti n'avait vraiment la majorité, des alliances étaient nécessaires. Les négociations durèrent longtemps. Dès le deuxième jour de la session, une motion fut présentée pour rappeler qu'il était « du devoir de tout bon citoyen de l'Union de résister à toutes les tentatives de nature à renouveler au Congrès ou ailleurs l'agitation esclavagiste sous quelque forme et sous quelque couleur que la tentative puisse être faite et qu'aucun membre dont les opinions ne seraient pas connues pour être conformes aux sentiments précédents ne serait élu Speaker de cette Chambre (1) ». Les interventions récentes et très caractérisées de Sherman en cette matière rendaient ainsi son succès difficile, malgré le désistement en sa faveur de son concurrent Grow. Les républicains le comprirent et se décidèrent à reporter leurs voix sur M. Pennington du New-Jersey, homme nouveau, sans passé politique, à l'abri par là même des rancunes et de l'hostilité des uns ou des autres. Il fallut

(1) Follett, *op. cit.*, p. 61.

de nombreux tours de scrutin. Dans une assemblée soucieuse de l'impartialité de son président, Pennington l'eût emporté. Ce fut Sherman qui triompha.

Aussi c'est un fait digne de remarque que l'intérêt du choix de la plupart des Speakers se trouve rehaussé et renforcé par l'importance des questions sur lesquelles les partis sont appelés à discuter. L'intérêt de l'élection de 1849 résidait tout entier dans la manière dont seraient composés les comités chargés d'étudier le problème de l'esclavage. Aussi la lutte fut-elle vive à ce point que l'élection ne put avoir lieu à la majorité absolue, ainsi que le veut le règlement. Après de nombreux tours de scrutin on dut décider exceptionnellement que l'élection serait faite à la majorité relative, après trois nouveaux appels infructueux. Ce fut encore la question de l'esclavage qui donna toute son importance à l'élection du Speaker de 1855-1856. Le Kansas serait-il un État libre ou tolérerait-il l'esclavage, tel était le problème passionnant dont la solution dépendait de la manière dont le président composerait les comités. Les deux grands partis luttèrent avec acharnement et l'élection ne put être obtenue qu'après deux mois de discussions, de marchandages et de compromissions. Le Speaker ne put encore être élu qu'à la majorité relative.

Ces luttes presque homériques ne se sont pas, il est vrai, renouvelées depuis 1859, mais ce n'est pas à dire que l'importance politique du choix du Speaker ait diminué ; bien au contraire ; mais, depuis cette époque, grâce à l'organisation des deux grands partis, républicains et démocrates, la majorité a toujours appartenu alternativement à l'un ou à l'autre.

De même que le caractère franchement politique de l'élection du Speaker américain fait presque oublier les vestiges qui subsistent du cérémonial dont s'accompagne la nomination du Speaker anglais, de même la cérémonie de la retraite du président de la Chambre des Représentants n'a ni la grandeur, ni la solennité de celle de la retraite du président de la Chambre des Communes. Sans doute, lorsque le Speaker sort de charge à la fin d'un Congrès, il est d'usage à la Chambre des Représentants, comme à la Chambre des Communes de lui voter des remerciements qui restent une formalité de courtoisie et rendent hommage à ses qualités. Mais il arrive rarement que la gratitude de l'assemblée, exprimée par ces motions de remerciements, soit unanime. Cela tient précisément à l'attitude de combat du Speaker américain : devant, au fauteuil, servir son parti, il est entraîné par là à se rendre désagréable à ses adversaires. Aussi voit-on parfois la minorité refuser de s'associer au vote de la majorité. On en peut citer deux cas. Lorsque Polk abandonna le speakership en 1839, le vote de remerciements qui lui fut adressé réunit 94 oui contre 57 non (1) ; de même, à la fin de la première présidence de Reed en 1891, le parti républicain, en masse, refusa de se joindre à la motion de remerciements présentée par M. Mac-Kinley qui ne fut adoptée que par 156 oui contre 118 non et 55 abstentions (2).

La réponse du Speaker à cette motion de remerciements est aussi singulière. On y trouve rarement le mot « im-

(1) Follett, *op. cit.*, p. 87.

(2) *Congr. Record*, 51e Congrès, 2e session, 3.817.

partial ». Le président demande seulement à ses collègues d'excuser les incidents qui ont pu se produire, mais surtout il défend ses actes en montrant que son attitude a été toujours dictée par les intérêts supérieurs du parti auquel il appartient.

Aussi bien cette retraite du Speaker américain n'est pas, comme en Angleterre, en général du moins, une retraite définitive. Elle est plutôt la conséquence d'une défaite du parti auquel est lié le sort du président de la Chambre des Représentants, si bien que le Speaker sortant de charge, reste un homme politique important qui va continuer la lutte dans les rangs de l'opposition sinon à la tête de la majorité, en attendant la revanche et le retour aux affaires de son parti. Il en résulte que parfois le speakership n'est qu'une étape dans la vie publique d'un membre du Congrès, et que les anciens Speakers peuvent espérer les plus belles charges de l'État. Parmi ceux du XIX^e^ siècle, onze sont devenus sénateurs, cinq ministres, quatre gouverneurs d'États, quatre ambassadeurs, plusieurs ont été candidats à la présidence de la République, un seul, Polk, est devenu président (1).

Ainsi, par suite des influences qui se sont exercées sur elle, l'institution du speakership américain, que le précédent anglais n'a inspirée que de très loin, reçoit son impulsion des partis politiques : c'est une victoire politique qui porte le Speaker au fauteuil, c'est une défaite qui l'emporte. Cette origine des pouvoirs du Speaker laisse à présumer que ces pouvoirs eux-mêmes, ainsi que leur

(1) Follett, *op. cit.*, p. 271.

développement, seront fortement impressionnés par la même cause : le souci de faire les affaires du parti.

§ 2. — La variété et le progrès continu des fonctions présidentielles (1).

Parce qu'il apparaissait comme le seul en situation pour corriger les inconvénients du principe de la séparation absolue des pouvoirs préméditée et organisée par la Constitution américaine, le Speaker a mis tout en œuvre pour répondre à la confiance et à l'attente de tous. Par là même, et avec l'aide de l'assemblée, il a obtenu le rendement maximum des attributions de la fonction en même temps que le développement de ces attributions elles-mêmes. Représentant d'une circonscription, président de ses comités, président de l'assemblée, il poursuit toujours le même but : introduire quelque cohésion dans la législation, permettre le vote des lois nécessaires ou utiles au pays et surtout favoriser la politique de son parti.

1° *Le Speaker représentant d'une circonscription.*

Tandis qu'à la Chambre des Communes anglaise, le Speaker cesse en quelque sorte de représenter la circonscription qui l'a élu, et abandonne ses prérogatives de membre de l'assemblée, le Speaker de la Chambre des Représentants, au contraire, reste député au fauteuil de

(1) La documentation de cette partie nous a été en général fournie par le livre de Miss Follett sur *The speaker of the House of Representatives*. Cet ouvrage, plus curieux par l'abondance des faits et la variété des détails historiques que par les vues synthétiques de la vie politique américaine, a été préparé dans une salle de travail américaine.

président et s'ingénie à faire rendre aux attributions qu'il tient de son titre de représentant le maximum d'utilité. Cette divergence tient sans doute à la nature fédérale de la constitution des États-Unis : un État particulier, dont le délégué aurait abdiqué ses droits comme tel, fût-ce pour monter au fauteuil de la présidence, se serait presque cru trahi ; aussi, de bonne heure et naturellement, le Speaker a établi cette tradition que sa nouvelle fonction ne lui faisait rien perdre de ses prérogatives de membre de l'Assemblée.

Il en résulte que le président de la Chambre des Représentants ne s'isole point de la vie politique comme le président de la Chambre des Communes : il reste au contraire avec son parti, assiste à ses réunions, et inspire sa tactique. Même son élection au fauteuil accroît son importance à cet égard : ordinairement, c'est lui qui préside le caucus et c'est lui qui prend l'initiative de leur réunion toutes les fois que l'intérêt du parti l'exige. C'est lui encore qui est le mieux qualifié pour imaginer la tactique qu'il convient d'adopter et, dans le secret du caucus, il machine les artifices de procédure parlementaire qu'il favorisera au grand jour de l'assemblée pour faire triompher la politique de ses amis. D'autre part et surtout, devant la Chambre elle-même, le Speaker reste député et à ce titre, il conserve l'exercice de trois prérogatives importantes : le droit d'initiative, le droit de parole et le droit de vote.

En premier lieu, le Speaker conserve l'initiative des résolutions, des bills ou des amendements aux bills discutés à la Chambre. De la sorte, il ne se contente pas

d'inspirer, par l'intermédiaire de ses amis, le travail législatif de l'assemblée. Ouvertement et délibérément, il y prend une part très directe et présente lui-même ses projets. Son influence, à cet égard, est d'autant plus grande que, pour les faire aboutir, il peut mettre à leur service ses droits de président : ainsi il est assuré que ses motions seront obligatoirement mises en délibération, car c'est lui qui les inscrira à l'ordre du jour et, pour les faire adopter définitivement, il ne manquera pas de désigner un comité complaisant.

Sur ce point, la tradition s'est établie dès le début. A la Convention de Philadelphie, Washington, qui en était le président, déposa plusieurs amendements au projet de constitution (1) et, depuis, le fait s'est maintes fois renouvelé. Clay prit l'initiative d'un grand nombre de mesures législatives (2). Certains Speakers, même, ont proposé, du fauteuil de la présidence, des amendements à des projets discutés par la Chambre. C'est ainsi notamment qu'en 1854, le Speaker Linn Boyd annonça de son siège qu'il déposait un amendement au homestead bill, alors en discussion devant l'assemblée (3).

Cette initiative législative du Speaker peut d'ailleurs être appelée à se développer singulièrement, si le président de la Chambre des Représentants tend, comme certains le prévoient, à devenir une manière de premier ministre (4). Alors vraiment, il ne sera pas exagéré de

(1) Madison, *Journal of the federal Convention*, 744.

(2) Follett, *op. cit.*, p. 78 et 79.

(3) *House Journal*, 33e Congr. 1er sem., 518.

(4) V. Bushnell Hart, « The Speaker as Premier », dans *Practical Essays on american Government*, New-York, 1893.

dire avec miss Follett que l'activité parlementaire aux États-Unis se trouve concentrée entre les mains du Speaker (1).

En second lieu, le Speaker conserve l'usage de la parole et peut intervenir dans les débats de l'assemblée pour soutenir ses propositions ou prendre parti dans la discussion. L'affirmation de cette prérogative a été faite par Clay qui, pendant sa présidence, se mêla fréquemment aux délibérations de la Chambre. Mais cette intervention ne se produisait pas, semble-t-il, au sein de l'assemblée elle-même. Clay se réservait pour les comités pléniers dont la direction appartenait au chairman. En tout cas, nulle part on ne relève qu'il ait quitté son fauteuil de président pour intervenir dans les débats (2). Cependant vers 1860, les interventions du Speaker dans les délibérations de l'assemblée se généralisent et s'élargissent ; on voit des présidents abandonner leur siège pour participer aux travaux de la Chambre, même quand celle-ci n'est pas constituée en comité. Ainsi, le 21 février 1862, le Speaker Grow prononce un discours sur le homestead bill (3). Au 42e Congrès, Blaine propose d'instituer une commission d'enquête sur des accusations de concussion dirigées contre certains membres de l'assemblée (4). Blaine est d'ailleurs coutumier de ces interventions : le 15 mars 1871, il prononce un discours pour légitimer son droit

(1) Follett, *op. cit.*, p. 330.
(2) Follett, *op. cit.*, p. 75.
(3) *Congr. Record*, 37e Congr., 2e sess., 909.
(4) *Congr. Record*, 42e Congr., 3e sess., 8.

d'intervention (1). De même Colfax affirme qu'en devenant Speaker, il n'a pas abdiqué ses droitsde membre de l'Éta d'Indiana et, passant de la théorie à la pratique, intervient activement dans les discussions (2).

Enfin, le Speaker de la Chambre des Représentants peut, dans la plupart des cas, prendre part aux votes de l'assemblée. En vérité, le caractère de ce vote est assez délicat à déterminer. Ce n'est pas un simple « casting-vote » comme à la Chambre des Communes, c'est-à-dire un vote qui n'intervient que pour départager deux opinions qui ont recueilli un nombre égal de suffrages. Ce n'est pas davantage un vote prépondérant, au sens littéral du mot, car, il n'entraîne pas, par sa seule expression le triomphe de l'opinion qu'il adopte. C'est plutôt un vote comparable à celui que peut émettre tout député, sans autre portée juridique que ce dernier, mais parfois il ne constitue point seulement un droit pour le Speaker, c'est un devoir qu'il est obligé de remplir. Le règlement dit, en effet que « le Speaker ne sera pas obligé de voter dans les procédures législatives ordinaires, excepté quand son vote serait décisif ou en cas de vote par ballott » (3). Il en résulte que, tout d'abord, le Speaker doit voter lorsque

(1) *Congr. Record*, 42e Congr., 1re sess., 116-117.Ce droit avait, en effet été discuté: en 1837, en particulier, M. Patton avait soutenu que les règlements n'interdisaient sans doute pas au Speaker d'intervenir dans les débats, mais que, pour que cela fût possible, il était nécessaire que ce droit fût formellement reconnu par eux. Il avait déposé d'ailleurs une résolution en ce sens. Cette résolution fut écartée, la pratique ayant été considérée comme suffisante. V. *Annals of Congress*. 25e Congr., 1re sess., 626-627.

(2) *Congr. Pecord*, 38e Congr., 1re sess., 1505-1540.

(3) Moreau et Delpech, *op. cit.*, t. II, p. 137.

deux opinions ont réuni à l'assemblée le même nombre de voix. L'opinion à laquelle il se range l'emporte alors obligatoirement. C'est le cas du « casting-vote » anglais. En second lieu, le Speaker doit encore voter lorsque son vote, donné à l'une des opinions en conflit, a pour effet d'aboutir à un partage égal de la Chambre. Dans cette hypothèse, le Speaker peut, ou bien voter avec la majorité, et la renforcer de cette manière, ou bien voter avec la minorité, ce qui aboutit à l'égalité et entraîne l'échec de la motion. Enfin, le Speaker est obligé de voter lorsque son vote est nécessaire pour réaliser le quorum qui, aux États-Unis, est de la moitié plus un des membres de la Chambre, ou pour parfaire la majorité des deux tiers, lorsque cette majorité est exigée, en cas de revision constitutionnelle ou d'examen de bills qui ont été frappés du veto du président de la République.

En dehors de ces hypothèses où le vote du Speaker est obligatoire, le droit de vote comme simple député a toujours été revendiqué par le président de la Chambre des Représentants. Au début ce droit lui était refusé : on prétendait que le fait d'exiger le vote dans certains cas emportait comme conséquence qu'il n'était pas permis dans les autres. Mais lorsque Clay devint président, sa nature très personnelle ne s'accommoda pas de cette interprétation. Il combattit la thèse et prit part à tous les votes de l'assemblée. Son exemple a été suivi et la règle est aujourd'hui que le Speaker vote quand il lui plaît.

L'influence du droit de vote du Speaker, dans le fait, est considérable, car le président de la Chambre des Représentants use jusqu'au bout de cette prérogative et

non seulement, il vote sur la mesure elle-même qui est soumise à l'assemblée, mais encore il vote sur sa prise en considération si bien qu'il peut ainsi s'opposer à la discussion d'une proposition qui lui déplaît (1). D'ailleurs, quand il sait que son vote ne changera rien au résultat, le Speaker fait de ce vote une véritable manifestation. La plus remarquable de ce genre est, sans contredit, celle faite par le Speaker Boyd. On avait proposé de suspendre le règlement pour discuter un projet d'enquête sur le meurtre du député Marshall,assassiné en mission à Boston par une populace exaspérée. La proposition devait, pour être adoptée, obtenir les deux tiers des voix, puisqu'il s'agissait de suspendre le règlement. Elle ne recueillit que 68 voix contre 50 et ne put de la sorte être prise en considération. Néanmoins, le Speaker Boyd ordonna d'ajouter sa voix à celles qui s'étaient montrées hostiles à la résolution (2).

Ainsi, à ce premier titre, comme membre de la Chambre, le Speaker, porté au fauteuil, ne perd aucune des prérogatives qu'il tient de sa qualité de représentant : il propose, il parle, il vote. C'est là, dans une certaine mesure, la preuve que le Speaker n'abdique rien de ses droits politiques, mais cette preuve est une simple notation, en quelque sorte préliminaire, du rôle autrement important que joue le président de la Chambre des Représentants dans la vie politique américaine, quand il dirige les comités ou préside l'assemblée.

(1-2) Follett, *op. cit.*, p. 153.

2° *Les relations du Speaker avec les comités permanents ou choisis de l'assemblée.*

Une des plus importantes attributions politiques du Speaker est, incontestablement, le droit qu'il a de nommer les comités et de désigner les chairmen appelés à les présider. Les comités, en effet, sont, dans la réalité devenus les véritables législateurs et l'on pourrait, sans trop d'exagération, dire que la Chambre des Représentants n'est le plus souvent qu'une Chambre d'enregistrement des décisions prises dans les comités. « La Chambre, dit M. Wilson, siège non pour discuter sérieusement mais pour sanctionner aussi promptement que possible les conclusions de ses comités. Elle légifère dans les salles de comités, non par les décisions des majorités, mais par les résolutions de minorités ayant commission spéciale (1), en sorte qu'il n'est pas loin de la vérité de dire que le Congrès en session est le Congrès en exhibition publique, tandis que le Congrès dans les salles de comité est le Congrès au travail. » C'est le gouvernement occulte par ces comités qui constitue ce que M. Wilson appelle le gouvernement congressionnel. L'influence des comités est d'autant plus grande qu'elle n'est pas limitée seulement à l'assemblée, elle s'extériorise en quelque sorte et s'étend au pouvoir exécutif lui-même. En fait, malgré la volonté contraire de la Constitution, il s'est, en effet, établi de bonne heure, au sein de ces comités des rapports assez

(1) M. Wilson, *op. cit.*, p. 88. M. Wilson entend désigner par là la minorité de membres du comité qui représentent la majorité de l'assemblée.

étroits entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (1). Si les comités ne peuvent exercer une action directe sur le gouvernement, ils le peuvent néanmoins indirectement. Les départements exécutifs doivent, par la force des choses, rechercher l'appui des comités pour faire aboutir les bills dont ils souhaitent le vote, ou adopter les crédits qui leur sont nécessaires. En revanche, ils sont obligés de tenir compte des observations et des désirs de ces comités, d'autant mieux qu'un certain nombre d'entre eux ont pour mission de contrôler les dépenses des divers départements ministériels, de surveiller leur comptabilité, ce qui leur donne le droit de faire comparaître devant eux les fonctionnaires et de les interroger sur les faits de leur administration. En un mot, ainsi que le dit M. Bryce, « d'autorité, les comités n'en ont pas, les fonctionnaires étant seulement responsables devant leur chef, le président, mais la faculté de les interroger suffit pour mettre en échec toute une administration à moins qu'elle ne lui serve de direction. De cette enquête, peuvent, en effet, sortir des règlements impératifs et, d'autre part, le ministère, qui désire quelquefois des lois mais qui souhaite surtout de l'argent, a de puissants motifs pour vivre en bons termes avec ceux qui contrôlent la législation et la bourse (2). »

Cette influence extérieure des comités n'est comparable qu'à leur influence intérieure, à l'action victorieuse qu'ils exercent sur ce qui fait l'objet principal de leur compétence : l'élaboration des lois.

(1) V. Barthélemy, *op. cit.*, p. 145 et suiv.

(2) Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 231.

Tous les bills qui sont présentés à la Chambre, doivent être déposés sur le bureau du Speaker qui les renvoie au comité permanent compétent. Dès lors on peut dire que leur destinée est en quelque sorte remise entre les mains de ce comité. En présence de l'énorme quantité des bills qui lui sont renvoyés, le comité, pour aboutir, doit nécessairement faire un choix entre eux, si bien que souvent le bill, ainsi que le dit M. Wilson d'une façon très pittoresque, « en allant du pupitre du clerk à la salle des séances, passe un pont des soupirs parlementaires et gagne à jamais de sombres prisons d'oubli d'où il ne reviendra jamais (1) ». Si le comité s'avise de s'intéresser au bill et de le rapporter, son rapport peut être défavorable. C'est alors un arrêt de mort. C'est au contraire la vie, si le comité conclut à l'adoption, car le Congrès, toujours débordé, s'en remet presque à la décision du comité dont le rapporteur est le maître de l'heure qui lui est accordée pour développer ses conclusions. Il en résulte que, en définitive le bill reflète surtout les vues du comité qui l'a examiné plutôt que celles de l'auteur qui l'a proposé et que la législation tout entière repose à ce point sur les comités que l'on a pu dire avec raison que « la règle qu'aucun bill ne doit être discuté sans avoir été *rapporté* par un comité pourrait presque se lire, sans avoir été *approuvé* par un comité (2). »

Par là même, les personnages qui sont placés à la tête de ces comités sont appelés à jouer un rôle prépondérant dans le Congrès. M. Wilson va jusqu'à définir le gouver-

(1) Wilson, *op. cit.*, p. 76.
(2) Follett, *op. cit.*, p. 243.

nement des États-Unis, « un gouvernement par les présidents des comités permanents du Congrès (1) » et son opinion est ratifiée par M. Bryce qui dit que ces présidents « deviennent, en réalité, des seconds ministres devant lesquels les administrations tremblent et qui, bien qu'ils ne puissent ni nommer ni destituer un directeur des ports ou un douanier, ont la faculté en créant des lois, d'imprimer une direction à la branche d'administration dont ces lois s'occupent (2) ».

Malgré cette importance donnée aux comités et à ceux qui les dirigent, il ne semble pas à première vue qu'une discipline existe entre eux et qu'une même âme puisse vivre dans cette poussière de comités qu'a organisée le Congrès américain. Il existe, en effet, une foule de comités à la Chambre des Représentants, on n'en compte pas moins de 60 variétés aux attributions les plus originales et les plus diverses. Cependant cet émiettement de l'autorité entre leurs mains n'est qu'apparent, et se trouve corrigé par deux faits : la hiérarchie qui s'est établie entre les comités et surtout la forte influence du Speaker qui tient les fils de tous les comités.

En premier lieu, une hiérarchie indiscutable s'est établie au profit de certains comités qui ont, pour ainsi dire, accaparé l'autorité entre leurs mains. Il est incontestable que le comité des appropriations de qui dépendent tous les crédits du budget américain, et que le comité des voies et moyens qui recherche les ressources correspondantes, n'ont pas tardé à dominer, pour diriger leur action, les

(1) Wilson, *op. cit.*, p. 113.
(2) Bryce, *op. cit.*, p. 236.

autres comités de l'assemblée. Ceux-ci, dit M. Wilson, « doivent prendre leur tour dans l'ordre établi où ils sont appelés par le Speaker, se contentant des miettes de temps qui tombent des tables des comités privilégiés (1) ». Mais celui qui l'a emporté de haute lutte sur tous c'est assurément le comité des règlements.

A l'origine ce comité devait se borner, comme son nom l'indique, à l'examen des règlements de la Chambre. Mais en 1889 un droit formidable lui a été reconnu, celui d'exercer un contrôle sur l'ordre des affaires à la Chambre. Jusqu'alors aucune autorité, au Congrès, n'était qualifiée pour décider dans quel ordre les bills étudiés par les comités seraient rapportés à l'assemblée : en fait, la discussion avait lieu dans l'ordre du dépôt des rapports. Mais il vint une heure où cette pratique fut reconnue impossible par suite de l'activité législative débordante des députés et Miss Follett a calculé qu'au 51e Congrès, 20.000 propositions avaient été déposées et que si la Chambre avait voulu les examiner toutes, en travaillant 300 jours et 5 heures par jour, elle n'aurait pu consacrer à chacune d'elles que 4 minutes et demie (2). Le Speaker tenta bien, il est vrai, de résister au courant par un exercice très rigoureux de son droit de reconnaissance à l'égard des membres de l'assemblée puis en donnant la préférence à certains rapporteurs sur les autres. Mais ces freins étaient singulièrement primitifs et insuffisants. C'est alors que le comité des règlements reçut le pouvoir de faire des rap-

(1) Wilson, *op. cit.*, p. 81.
(2) Follett, *op. cit.*, p. 306.

ports à l'assemblée sur la marche des affaires et de lui soumettre tout d'abord les mesures urgentes qui demandent une prompte discussion (1). Puis on décida au 52e Congrès que le comité aurait à tout instant le droit de faire des rapports à la Chambre sur les règlements et l'ordre des affaires. Enfin le 53e Congrès lui reconnut la faculté de se réunir à toute époque et même pendant que l'assemblée est en séance (2). Désormais, c'est le comité des règlements qui dirige en maître le travail législatif de la Chambre et il ne suffit plus, pour faire aboutir un bill, que le comité chargé de le rapporter lui soit favorable, il faut encore qu'il ait l'agrément du comité des règlements devenu une sorte de comité directeur du Congrès.

Bien plus encore que cette hiérarchie cependant très puissante, l'influence directe et quotidienne du Speaker sur les comités a mis de l'ordre dans l'action éparse de ces comités.

Au premier Congrès, les comités avaient été nommés au scrutin par la Chambre des représentants elle-même. Mais l'inconvénient de ce système, par le désordre qu'il créait, était apparu immédiatement et, dès le 18 janvier 1790, l'assemblée décida de remettre au Speaker son droit de nomination (3). Depuis lors, le Speaker a toujours conservé cette prérogative qui lui permet de coordonner l'effort législatif du Congrès. Dès son élection

(1) Follett, *op. cit.*, p. 275-276.

(2) Règle XI. Moreau et Delpech, *op. cit.*, II, p. 150.

(3) *Annals of Congress*, 1er Congr., 2e sess., 1056.

au fauteuil, il désigne les onze à treize membres du Congrès qui doivent composer chaque comité. Jusqu'à 1860, cette nomination se faisait seulement pour la durée d'une session, mais, à partir de cette date, le Speaker a désigné les comités pour toute la durée du Congrès (1), donnant ainsi un caractère permanent à ces comités.

D'autre part et surtout, le Speaker est appelé à désigner les chairmen ou présidents de ces comités. Sans doute, au début, ce droit ne lui était pas reconnu et résultait seulement de l'usage qui veut que le membre le premier nommé soit le président du comité et cette intervention indirecte du Speaker était très peu apparente puisque le *Manuel de pratique parlementaire* de Jefferson enseigne que les comités ont le droit de choisir leurs chairmen (2). Mais de bonne heure, les règlements ont consacré formellement la prérogative du Speaker de désigner les présidents des comités.

Or il n'est pas douteux que le Speaker s'inspire de considérations politiques soit pour désigner lés chairmen, soit pour choisir les membres qui doivent composer les comités.

C'est en homme de parti qu'il choisit le chairman : « Le président des commissions, dit M. Bryce, est toujours pris dans le parti en majorité dans la Chambre. La distribution des postes de cette nature est un puissant instrument de patronage, puisqu'elle permet au Speaker d'accroître son autorité et celle de son parti, en même

(1) Follett, *op. cit.*, p. 218 et suiv.

(2) Jefferson, *Manuel de pratique parlementaire*, édition française Delpech et Marcaggi, 1905, p. 44.

temps que de récompenser ses amis (1). » Sans doute, la courtoisie obligeait autrefois le Speaker à donner à son prédécesseur une présidence importante et jusqu'à ces dernières années, il était d'usage de placer à la tête d'un comité puissant les membres éminents de la minorité. En 1823, Welster fut placé par Clay à la tête de l'important comité de justice. John Quincy Adams, bien que presque toujours en opposition avec le Speaker, reçut, pendant presque tout le temps qu'il passa au Congrès, la présidence d'un comité. En 1856 Davis se crut obligé de confier au gouverneur Vence de l'Ohio la présidence du comité des pétitions. Mais le Speaker, lorsqu'il le croit nécessaire pour son parti, n'hésite pas à enfreindre ces usages, et en 1857, on voit Ow exclure du comité des territoires, alors très important, M. Giddings, doyen de l'assemblée, afin que le bill relatif au Kansas puisse être sûrement présenté. D'autres fois, après avoir désigné, comme chairman d'un comité, un membre de la minorité, le Speaker l'entoure de députés représentant si bien des intérêts opposés à ceux de leur président que l'influence de ce dernier se trouve annihilée. Ainsi fit Blaine à l'égard de Buttler à qui il lui était difficile de refuser une présidence (2), il le nomma chairman d'un comité entièrement défavorable aux idées

(1) Bryce, *op. cit.*, tome I, p. 206.

(2) Buttler accused Blaine of having appointed him chairman against his wishes to which the Speaker replied: « Because I knew very well that if I omitted to appoint the gentleman it would be heralded throughout the length and the breadth of the country... that the Speaker had packed the committee... withe wead-kneed Republicans who would not go into an investigation so vigourously as he would. » Follett, p. 228.

préconisées par Buttler. Certains Speakers même, dans l'intention de nuire à des membres influents de la minorité, les ont placés à la tête de comités dont l'attitude devait les compromettre. En 1835, notamment, John Quincy Adams se plaignit d'avoir été placé à la tête d'un comité relatif à un bill émanant du Sénat et qui fixait la frontière septentrionale des États d'Indiana, d'Ohio et d'Illinois, ce qui risquait de lui aliéner les 29 représentants de ces trois États (1).

A côté de cette action directe et en quelque sorte apparente exercée par le Speaker sur la nomination des chairmen, il lui arrivait parfois d'agir d'une façon qui, pour être occulte, n'en était pas moins efficace : avant de nommer un membre de l'assemblée, chairman d'un comité, il s'entendait avec lui, le faisait consentir formellement à proposer ou à ne pas proposer certaines mesures. En 1883 Carlisle fut accusé d'avoir nommé Buckner, président du Comité de la Banque et du Cours, et Bland chairman du Comité de la Monnaie, uniquement parce qu'ils avaient pris l'engagement à son égard de ne pas présenter certains bills dont ils étaient partisans mais qui déplaisaient au Speaker : Buckner promettait de ne pas combattre le système de la Banque nationale et de ne pas se présenter à de folles spéculations sur les cours, et Bland

(1) The greatest injury he[the Speaker] has done me was by appointing me chairman of the committee on the bill from the Senate fixing the northern, boundary of the States of Ohio, Indiana and Illinois — a service which it was impossible for me honestly to perform without indisposing bitterly against me three whole States of the Union and tiventy-nine members, their representatives in the House. J. Q. Adams, *Mémoires*, IX, 214.

renonçait à défendre ses projets de libre frappe de l'argent.

C'est également la même préoccupation qui guide le Speaker dans le choix du chairman du comité de la Chambre entière (1). Il désigne celui qui lui paraît le plus capable de diriger l'assemblée suivant les vues du parti. Si parfois, sous prétexte de courtoisie, le Speaker nomme un adversaire à cette fonction, il est aisé de reconnaître que son mobile est tout différent et qu'il veut alors ménager ou immobiliser un adversaire redouté. John Quincy Adams raconte qu'il fut appelé au fauteuil le 13 décembre 1836, lors de l'examen du message du Président de la République, « afin qu'il ne pût pas prendre part aux débats sur les résolutions » (2).

Par la désignation des chairmen le Speaker exerce certainement une influence sur les comités, mais son action devient une véritable mainmise quand il s'agit de nommer les membres de ce comité. Le Speaker est guidé dans son choix, non pas par le souci de faire de ces comités d'importantes commissions d'études, composées des hommes les plus capables et les plus aptes à remplir cette mission sans acception d'opinions politiques, mais seulement par l'intérêt du parti auquel il appartient et souvent par le désir de plaire à la fraction de ce parti à laquelle il est plus directement attaché. Sans doute, la minorité doit être représentée dans les comités et doit

(1) A ce comité sont renvoyées les affaires les plus importantes pour y recevoir les modifications les plus conformes à l'opinion de la majorité. V. Moreau et Delpech, *op. cit.*

(2) Adams. *Mémoires*, IX, 322.

même, autant que possible, avoir une représentation proportionnée à son importance dans l'assemblée, mais la majorité appartient toujours au parti dominant. D'ailleurs, au sein même des comités, le Speaker trouve encore l'occasion de favoriser son parti en plaçant les hommes puissants de la minorité, là où leur influence restera stérile et ceux de moindre envergure dans les comités importants. Ainsi John Quincy Adams accusa le Speaker « de lui donner un comité meilleur qu'à la session précédente, parce que ce comité n'avait rien d'important à accomplir pendant cette session. »

Le Speaker en use avec la même liberté à l'égard de la composition des comités choisis (1), ainsi que le montre un fait qui se produisit en 1858. Par un vote de 115 voix contre 111, la Chambre avait décidé la nomination d'un comité de quinze membres pour faire une enquête sur certains incidents. Pour se conformer à la volonté de l'assemblée, le Speaker aurait dû composer le comité, de façon à donner la majorité à ceux qui étaient favorables à l'enquête. M. Ow, néanmoins, procéda d'une autre manière et désigna huit membres qui avaient voté contre l'enquête et sept membres ayant voté pour cette enquête. Même, lorsque les membres de cette minorité voulurent, dans un rapport, se plaindre de ce que le comité avait refusé de remplir la mission qui lui avait été confiée, le Speaker décida que la minorité n'avait pas le droit de faire un rapport (2).

(1) Les comités choisis, à la différence des comités permanents, ne sont nommés que pour l'étude d'un point spécial et cessent d'exister dès que leur rapport est déposé.

(2) V. Follett, *op. cit.*, p. 234.

Après avoir ainsi composé les comités, le Speaker décide quelles affaires seront soumises à chacun d'eux. Sans doute, le plus souvent, il n'y aura aucune discussion possible sur le choix du comité qui devra examiner une question. Mais il y a cependant beaucoup de cas, où l'espèce d'indécision qui existe dans la délimitation du domaine respectif de chaque comité, rendra la décision plus difficile et plus délicate. Ainsi, l'auteur d'un bill relatif au traitement d'un collecteur de port et à l'application d'un nouveau règlement à certain port, soutenait que sa proposition devait être renvoyée au comité des dépenses de la Trésorerie, tandis qu'un autre membre demandait son renvoi au comité des voies et moyens. Le Speaker, de son côté, était d'avis que le comité du Commerce était, dans cette hypothèse, seul compétent et c'est à lui qu'il renvoya la proposition.

Aussi bien ce droit pour le Speaker de décider de la compétence des comités lui permet encore d'intervenir utilement en faveur de son parti. Le sort d'un bill, ainsi qu'on le comprend aisément, dépend beaucoup du comité auquel il est renvoyé et l'on peut être persuadé que si plusieurs comités paraissent indifféremment compétents pour connaître d'une question, le Speaker, généralement, la soumettra à l'examen de celui des comités qui paraîtra l'étudier d'une manière plus conforme aux vues du parti.

On comprend de la sorte que l'exercice de ces prérogatives soit l'une des principales préoccupations du Speaker. « La répartition par ses soins, dit M. Bryce, des membres de la Chambre dans les commissions est un point critique dans l'histoire d'un Congrès, un de ces faits

qui passionnent les esprits au plus haut degré. Le Speaker consacre à ce travail les quinze jours qui suivent son élection, il y donne une attention comparable à celle d'un premier ministre d'Europe à l'occasion de la composition de son cabinet. Le parallèle peut être poussé plus loin et, de même que les présidents des principales commissions peuvent être assimilés aux ministres d'Europe, de même le Speaker est de son côté un grand chef de parti en même temps que le président d'une assemblée délibérante (1). » Le Speaker, en un mot, est une sorte de premier ministre (2) qui surveille, par ses comités, le mouvement de toute la machine parlementaire. A cet égard, le développement des attributions du comité des règlements, qu'il a favorisé sinon préparé, l'a singulièrement servi.

A l'origine, lorsque ce comité était confiné dans l'examen ingrat des règlements de la Chambre, le Speaker n'était pas appelé à en faire partie. Mais en 1860, déjà, la question de la composition de ce comité fut posée et le Speaker fut admis à y entrer avec quatre autres membres, dont le choix lui appartint d'ailleurs. Sans doute la tradition veut qu'il soit obligé de désigner deux membres de la minorité en même temps que deux membres de la majorité, mais outre que ces derniers sont ses créatures, il est à remarquer que sa présence au comité lui donne une incontestable prépondérance. Suivant l'expression

(1) Bryce, *op. cit.*, I, p. 207.

(2) V. Bushnell Hart, « The Speaker as Premier ». *Practical Essays on american Government*, New-York, 1893.

de Reed, le comité des règlements se trouve ainsi composé « du Speaker et de deux assistants » (1).

Or les décisions de ce comité, nous l'avons dit, sont très importantes : non seulement il fixe la priorité des questions, mais encore il détermine la durée des débats, fixe l'heure de la clôture des scrutins, toutes questions capitales pour le sort d'une proposition. Tout naturellement, ces points divers sont examinés par le comité dans un intérêt de parti et déterminés par une pensée politique si bien que, placé à sa tête, le Speaker se trouve à la première place pour faire triompher la tactique la plus favorable à son parti. La remarque en a été faite par les auteurs américains eux-mêmes. « Le Speaker et quelques autres membres éminents de son parti se sont formés en comité officieux pour fixer l'ordre du jour de la Chambre. Ce mandat du Speaker repose simplement sur ce fait qu'il a été choisi par les membres de son parti, dans l'assemblée, comme leur leader en matière législative. Sans avoir précisément l'intention de créer une nouvelle ou plus puissante autorité, entre les mains du Speaker, les majorités récentes se sont ainsi laissé aller à confier à un corps peu nombreux dans lequel le Speaker a la prépondérance, la direction non pas seulement de la politique de leur parti, mais encore de l'œuvre législative de la Chambre... Le comité des règlements est supérieur à tous les comités permanents du Congrès parce qu'il exprime la volonté générale du parti sur le point de savoir si le travail de ces comités sera ou ne sera pas porté

(1) *Congr. Record*, 53e Congr., 1re sess., p. 1033.

à l'attention de l'assemblée. L'homme qui dirige ce comité, ou qui en est le membre le plus puissant, est donc un chef politique reconnu qui formule la ligne de conduite du parti, c'est un « premier » législatif. Or cet homme, c'est le Speaker (1). »

Ainsi par ses rapports avec les comités, par les droits supérieurs qu'il exerce sur eux, le Speaker a sur la législation américaine l'influence la plus formidable qui soit et ne laisse plus à la Chambre qu'un seul droit, suivant la forte expression de miss Follett, celui d'être « le fabricant du réel fabricant » (2). La manière d'être, au fauteuil de la présidence, dans l'exercice des attributions traditionnelles de la fonction, vient couronner et comme synthétiser cette conception du Speaker maître quasi-absolu des destinées politiques des Congrès américains.

3° *Le Speaker au fauteuil.*

« Quand vous entrez, dit M. Bryce, dans la salle des séances de la Chambre des Représentants, votre première impression est une impression de bruit et de tumulte. Les couvercles des pupitres qui s'élèvent et s'abaissent, le grincement des plumes, les battements des mains pour appeler les grooms, les piétinements des pieds, le murmure des conversations sur les bancs et dans les galeries, tout cela fait un vacarme que le président avec les coups

(1) Bushnell Hart, *op. cit.*, p. 15 à 17.
(2) Follett, *op. cit.*, p. 247.

secs de son marteau, ou les orateurs, malgré leurs efforts pour enfler la voix, ne peuvent que très difficilement dominer (1). » Cette confusion et ce chaos tiennent sans doute, en grande partie, à l'architecture de la salle en même temps qu'aux allures naturellement très libres des Américains.

Située dans l'aile méridionale du Capitole à Washington, trois fois plus grande que celle de la Chambre des Communes anglaise, la salle des séances de la Chambre des Représentants paraît immense avec sa multitude de pupitres et de sièges, et l'orateur, qui parle de sa place à défaut de tribune, semble égaré et singulièrement isolé dans cette immensité. « On a, dit encore M. Bryce, la sensation qu'il s'adresse à un mobilier plutôt qu'à des hommes (2). » Encore s'agit-il d'un mobilier bruyant, bousculé sans ménagement par des collègues qui vaquent à leurs occupations pendant que là-bas, loin d'eux, souvent sans qu'ils s'en doutent, quelqu'un parle. C'est à peine si, autour de l'orateur, quelques amis se groupent et écoutent ; les marques d'approbation sont rares et isolées, de même que les interruptions et les cris. Cet aspect ne se modifie qu'aux jours des séances importantes : alors, pour entendre, les députés quittent leur place, se rapprochent de l'orateur, et les journaux signalent « que le discours de M. un tel ou un tel a attiré des auditeurs de toutes les parties de la Chambre » (3).

D'ailleurs, il y a fort peu d'orateurs à la Chambre des Représentants dont les membres n'appartiennent pas à

(1-2-3) Bryce. *La République américaine*, t. I, p. 210.

l'élite de la nation. De plus, le public américain, toujours affairé et emporté par le tourbillon de la vie pratique, ne s'intéresse que de très loin ou très occasionnellement aux débats du Congrès. Enfin, les députés ne sont là, en quelque sorte, que de passage : élus pour deux ans seulement, souvent ils ne reviennent pas; c'est une foule qui passe et ne trouve presque pas le temps de se connaître et de se discipliner (1).

Cette anarchie, cependant, pour ne pas rester stérile, a besoin d'une direction et d'un maître. A la Chambre des Représentants, cette direction ne pouvait venir que du Speakership et ce maître ne pouvait être que le Speaker : les ministres ne peuvent, en effet, pénétrer dans la salle des séances et les leaders attitrés, chargés de guider les partis ou de leur donner le mot d'ordre, n'existent point aux États-Unis. Aussi bien, dans la salle, les sièges des députés sont disposés, tous, en rang concentrique et tournés du côté du président, dont le magnifique fauteuil de marbre est placé sur une plate-forme également de marbre faisant saillie dans la salle (2). Vers lui, vers le Speaker tous les regards se dirigent, comme attirés par la seule puissance qui soit dans l'assemblée ; c'est là, naturellement, fatalement presque, que l'impulsion devait être cherchée et c'est de là qu'elle est venue en fait. Le Speaker est, pour ainsi dire, devenu le maître absolu de la Chambre des Représentants.

(1) V. le chapitre si pessimiste et si méprisant de Bryce sur le personnel parlementaire.

(2) Bryce, *op. cit* , p. 209.

Aussi bien, le Speaker américain ne se heurte à aucun concurrent. Tandis qu'en Angleterre le chairman of committees se substitue, en maintes occasions, au Speaker de la Chambre des Communes, le Speaker de la Chambre des Représentants, au contraire, est à vrai dire le seul président de l'assemblée. La constitution et le règlement de la Chambre ne prévoient pas, en effet, de vice-présidence dont les titulaires auraient pour fonction de suppléer le Speaker. Le règlement de la Chambre permet bien au Speaker de se faire remplacer, mais il lui accorde en même temps le droit de désigner lui-même son suppléant, lorsque son absence ne doit pas durer plus d'un jour ou plus de dix en cas de maladie (1). Sans doute, le choix du Speaker doit être approuvé par la Chambre et, d'autre part, lorsque le Speaker n'a pas fait de nomination ou lorsque son absence se prolonge pendant plus de dix jours, l'assemblée élit un Speaker *pro tempore*. Mais ces présidents temporaires ne rappellent que de très loin les vice-présidents des Chambres européennes, désignés à l'avance, toujours prêts à se substituer au président empêché. Ce ne sont que des personnages épisodiques. D'ailleurs le Speaker, quand il choisit son suppléant, nomme en général un homme de son parti, dont il est sûr et qui agira conformément à ses vues, c'est-à-dire à celles de son parti. A l'origine, le Speaker portait quelquefois son choix par courtoisie sur un des membres en vue du parti opposé au sien, parfois aussi sur un des personnages les plus éminents de la Chambre sans distinc-

(1) Moreau et Delpech, *op. cit.*, t. II, p. 137.

tion d'opinion. C'est ainsi qu'Hunter, White, Stevenson et même Polk appelèrent au fauteuil John Quincy Adams et que Winthrop fut souvent appelé à présider par ses adversaires politiques. Mais, de bonne heure, cette pratique s'est atténuée et les Speakers désignent souvent aujourd'hui pour l'intérim du fauteuil non seulement des hommes appartenant à leur propre parti, mais encore, parmi ces derniers, ceux dont les idées se rapprochent le plus étroitement des leurs.

Ce monopole de la présidence, confié au Speaker, qui s'est développé dans un milieu particulièrement favorable, s'il n'a pas conduit tout à fait à un absolutisme sans frein du Speaker, a donné naissance en tout cas à quelque chose qui s'en rapproche singulièrement. Le Speaker de la Chambre des Représentants a, pour ainsi dire, la maîtrise de l'assemblée presque sans contrôle. Sans doute, comme tout président, il a des attributions qui rentrent normalement dans sa mission de directeur des débats et de représentant de la Chambre. C'est ainsi qu'il lui appartient d'ouvrir la séance et de prononcer leur clôture, d'annoncer l'ordre de la discussion, d'exposer et de poser les questions, de proclamer le résultat des votes, de maintenir l'ordre dans l'assemblée, de prononcer à cet égard les rappels à l'ordre et d'exercer en général le pouvoir disciplinaire, de recevoir les messages et autres communications du gouvernement et des pouvoirs extérieurs à l'assemblée, de légaliser les documents et autres actes de la Chambre. Mais il jouit, en outre, aux États-Unis, de certaines prérogatives particulières et surtout il les exerce, de même que ces attributions qui lui sont

communes avec tous les présidents, dans un tel esprit de domination et de parti que l'influence qu'il en retire s'affirme, décisive, sur l'activité parlementaire du Congrès américain.

La principale et la plus originale des prérogatives qui distinguent le Speaker américain des présidents des autres assemblées est, sans contredit, celle de la *recognition*. Cette attribution consiste à lui reconnaître le droit de désigner librement l'orateur qui aura la parole. A la Chambre des Représentants, pour avoir « droit au parquet », il faut se lever, s'adresser au Speaker et être *reconnu* par lui. La Règle XIV du Règlement dispose « que lorsque deux ou plusieurs membres se lèvent en même temps, le Speaker désignera celui qui aura la parole le premier (1). » Ce pouvoir, en apparence anodin et inoffensif, mais formidable entre les mains du Speaker, a pour effet immédiat de singulariser, de manière très pittoresque, l'aspect d'une séance américaine. Pour le comprendre même, il faut une certaine accoutumance, tellement son exercice est inattendu : le Speaker ressemble un peu à ces professeurs qui, du haut de leur chaire, ne veulent interroger que les bons élèves, ceux qu'ils connaissent et négligent les « nouveaux » qu'ils ignorent. Le nouveau député, en effet, dit M. Wilson, « découvre qu'obtenir la parole est une entreprise difficile et précaire. Il est certain qu'il y en a d'autres qui la désirent autant que lui et son indignation se trouve excitée par ce fait que le Speaker ne daigne même pas se tourner vers lui, bien qu'il doive avoir

(1) Moreau et Delpech, *op. cit.*, t. II, p. 153.

entendu son appel; c'est quelque autre qu'il désigne sans hésiter et comme une chose toute naturelle (1). »

C'est qu'à la Chambre des Représentants, la pratique parlementaire reconnaît au Speaker le plus large pouvoir d'appréciation pour accorder la *recognition*. Le plus sûr moyen de l'obtenir est d'appartenir au parti du Speaker et encore faut-il que le Speaker soit assuré que l'intervention n'est pas contraire à l'intérêt du parti. Aussi a-t-on vu certains Speakers aller jusqu'à demander au député qui se levait dans quel but il désirait obtenir la parole, et ne la lui accorder que si la réponse lui paraissait satisfaisante.

Même lorsque avant la discussion, le Speaker a dressé une liste des membres qui désirent prendre la parole au cours des débats, il ne se considère pas comme lié par elle et désigne arbitrairement ceux qu'il croit devoir reconnaître. C'est au reste de plus en plus inspiré par des considérations politiques, que le Speaker use de ce droit de reconnaissance. Beaucoup s'en sont plaint, notamment, sous la présidence de Blaine, il était fort difficile d'être reconnu à moins d'être partisan de la mesure que soutenait le parti du Speaker, ou de consentir au préalable les modifications que le président jugeait utiles. La résistance du Speaker ne fut pas moins typique, à cet égard, en 1885. A cette époque, grâce à l'alliance des républicains et d'un groupe important des démocrates, on eût abrogé la taxe intérieure sur le tabac sans l'attitude de Carlisle qui refusa toujours de laisser présenter la pro-

(1) Wilson, *op. cit.*, p. 73.

position d'abrogation. Malgré toutes les influences qui le sollicitèrent à ce sujet, le Speaker persista dans son refus de reconnaître les membres qui voulaient déposer des projets de cette nature. Une correspondance qui s'engagea à cette occasion entre Carlisle et plusieurs députés est significative à tous égards par l'ingérence constante et minutieuse du Speaker qu'elle met à jour et souligne. Le 5 février 1885, les trois principaux démocrates, Georges Wise, John Henderson et Samuel Randall envoyèrent à Carlisle la lettre suivante : « A l'exemple de nombreux membres démocrates de la Chambre, nous faisons très instamment appel à vous pour que vous reconnaissiez, lundi prochain, un démocrate qui proposera de « suspendre le règlement » (to suspend the rules) dans le but de permettre à la Chambre d'examiner la question de l'abrogation totale des taxes de revenu intérieur sur le tabac. Beaucoup de membres républicains, nous avons des raisons de le croire, sont désireux de présenter une pareille motion. Nous croyons que le pays est prêt pour l'abrogation de ces taxes et qu'une forte majorité de l'assemblée votera dans ce sens lorsque l'occasion s'en présentera. La présentation par un républicain donnerait à son parti tout le crédit qui en résultera, et entraînerait, presque certainement, pour les démocrates, la perte de deux États du Sud au moins, à l'élection générale de 1888. »

Ainsi c'était, à propos d'une taxe sur le tabac dont le pays demandait l'abrogation, une question politique vitale qui s'agitait. Le parti démocrate, en en prenant l'initiative, espérait s'attirer les sympathies du pays et en

attendait beaucoup pour les élections qui allaient bientôt avoir lieu. Deux jours après la réception de cette lettre, Carlisle répondait ainsi : « J'ai bien reçu votre honorée du 5 courant, me demandant de reconnaître un démocrate qui proposera de suspendre le règlement dans le but de permettre à la Chambre d'examiner la question de l'abrogation totale des taxes de revenu sur le tabac et je l'ai examinée avec soin. Il y a une semaine, conformément à la demande faite par vous et d'autres gentlemen, je me suis entendu avec les membres démocrates du comité des voies et moyens pour tâcher d'aboutir à un texte qui aurait l'approbation de nos amis politiques. Le bill que vous soumettiez alors à son examen proposait des mesures législatives sur les deux branches de nos lois de finances et le 3 courant, il vous était retourné avec les modifications et les changements jugés nécessaires pour son succès. Afin cependant que nos efforts pour assurer la réduction des impôts n'échouent pas par suite de l'impossibilité où nous étions de nous entendre sur cette mesure importante, nous vous soumettions en même temps certaines propositions alternatives et nous espérions qu'une ou plusieurs d'entre elles pouvaient recevoir votre adhésion. Nous vous proposions entre autres choses de soumettre l'affaire à un *caucus* de nos amis politiques et de vous en remettre à sa décision. Nous vous informions aussi qu'au cas où cette solution ne vous satisferait pas, nous étions disposés à appuyer une demande de réunion du comité de la Chambre entière pour examiner le bill 9702 présenté à la dernière session par M. Randall. Ce bill est relatif à la taxe du revenu intérieur sur le tabac ma-

nufacturé, le tabac à priser et les cigares. Nous n'avons reçu aucune réponse à cette communication et je considère que, dans ces conditions, il ne me convient pas de soumettre, par la recognition, à l'examen de la Chambre, une simple proposition n'abrogeant que la taxe du revenu intérieur sur le tabac manufacturé, le tabac à priser et les cigares à l'exclusion de toute autre mesure ayant pour but la réduction de tous les impôts (1). »

Les plaintes des députés contre cet arbitraire du droit de recognition revêtent quelquefois un caractère moins diplomatique et plus violent. M. Bushnell-Hart cite certaine scène caractéristique à cet égard : un membre de la Chambre voulait faire une proposition et demandait la parole ; pendant deux heures, il se promena devant le bureau du Speaker, « suppliant, cajolant », mais ses efforts restèrent vains et, en désespoir de cause, il dut déchirer son projet et en jeter les morceaux aux pieds du Speaker en manière de protestation (2).

Une fois qu'il a obtenu la parole, le représentant n'est d'ailleurs pas encore assuré de pouvoir exposer tous ses arguments, il devra se confiner dans les limites de temps qui lui auront été assignées. « Si parfois il s'engage dans de longs commentaires, il se trouve terrassé, bien vite, par les règlements. Le coup sec de la baguette de M. le Speaker est tranchant, immédiat et péremptoire (3). » Ici encore, le Speaker a un pouvoir à peu près

(1) Follett, *op. cit.*, p. 263.

(2) Bushnell-Hart, *op. cit.*, p. 13.

(3) Woodrow-Wilson. *Le gouvernement congressionnel*, p. 75.

absolu, ainsi que le montre le dialogue suivant intervenu en 1882 entre un membre de la Chambre des représentants et le Speaker Keifer :

Le Speaker. — Le fauteuil désire indiquer que le débat s'est prolongé une heure de plus qu'on ne l'avait voulu.

M. Randall. — Qui l'avait voulu?

Le Speaker. — Le fauteuil (*Rires*). Le fauteuil reconnaîtra les gentlemen avec cette restriction que si le débat n'est pas limité à de brefs discours, il exercera son droit de mettre fin à la discussion (1).

De ce pouvoir le Speaker se sert très souvent dans un intérêt de parti et il décide que l'heure est ou non passée suivant que la mesure en discussion lui est ou ne lui est pas désagréable. A cet égard, l'attitude bien différente que prirent les Speakers du 27e et du 53e Congrès montre aisément à quel point règnent le favoritisme et l'arbitraire. Tandis que celui du 27e Congrès déclara qu'il appartenait à la Chambre et non au Speaker de décider si la discussion devait être close ou non, celui du 53e n'hésita pas à déclarer, malgré de nombreuses protestations, qu'un membre de l'assemblée de ses amis politiques pouvait continuer son discours et qu'il n'avait pas dépassé le temps qui lui était donné par le règlement (2).

Ainsi, par ce droit de recognition, le Speaker exerce presque un véritable pouvoir de *veto* à l'égard du droit de parole des membres de la Chambre des Représentants. Quoique certains usages introduits en faveur des rappor-

(1) Follett, *op. cit.*, p. 165.

(2) *Congr. Record.*, 58e Congr., 2e sess., 4667. Follett, *op. cit.*, p. 174.

teurs des comités et des auteurs de propositions soient venus le corriger, ce pouvoir est tel qu'il n'est pas rare de voir des députés siéger pendant toute une session du Congrès et même pendant plusieurs sessions, sans parvenir à se faire reconnaître du Speaker (1). C'est ce qui a fait dire que « la première précaution d'un membre censé est de s'assurer que le Speaker n'est pas défavorable à son bill, car s'il ne peut obtenir cette assurance soit directement, soit par l'entremise d'autres membres, il ne doit conserver aucun espoir de faire passer sa proposition. » Il en résulte que le Speaker se trouve exposé à des sollicitations de toutes sortes ; en dehors de la Chambre, on l'assiège sans cesse pour obtenir de lui une promesse de reconnaissance et à l'assemblée même, son fauteuil est assailli de députés qui, tenant à la main, leurs propositions, leurs amendements, réclament à grands cris la reconnaissance.

Au demeurant le pouvoir absolu du Speaker ne s'exerce pas seulement par le droit de reconnaissance. On le retrouve, à la Chambre des Représentants, dans la plupart de ses autres prérogatives. Qu'il s'agisse de la direction générale des débats, de la position des questions, de la

(1) Miss Follett cite le dialogue suivant qui est très caractéristique de la manière du Speaker à l'égard des nouveaux venus. M. Hooker venait d'être élu et désirait obtenir la parole: il s'était fait présenter au Speaker par le chairman de son comité. « Voici, dit celui-ci, un nouveau membre du Mississipi qui désirerait avoir la parole pour quinze minutes ou un peu plus. » M. Randall se tourna vers M. Hooker et le regardant : « Ah ! c'est un nouveau membre. Je ne sais pas ce qu'il va raconter. Il ferait mieux de se taire. » (Follett, *op. cit.*, p. 260.)

proclamation des scrutins, toujours le Speaker seconde son parti et s'efforce de le faire triompher.

Les preuves abondent de cette vérité que le Speaker exerce une grande influence sur la direction générale des débats. Certains y mettent quelques formes : Polk, en 1837, n'intervient qu'à mots couverts dans la discussion sur l'esclavage (1), mais d'autres sont plus hardis : par un mot vif, par une phrase significative, ils donnent à leurs amis, qui, souvent, paraissent attendre ce signal, la règle de conduite qu'ils doivent observer. Ainsi lorsque Mann demanda à poser une question à un des représentants de l'Ohio, le Speaker qui était alors M. Reed lui répondit que « le gentleman de l'Ohio refusait d'être interrompu et celui-ci s'empressa de confirmer la réponse. De même, à un membre de la Chambre qui désirait poser la question préalable à un moment qui lui semblait inopportun, Randall expliqua qu'il avait permis au débat de s'étendre parce qu'il concernait les privilèges des membres et il fut suivi par l'assemblée qui se refusa à poser la question préalable. Il arrive aussi que le Speaker suggère lui-même le moyen de procédure par lequel une motion pourra être écartée : en 1811 il rappela que si une opposition se manifestait contre une motion tendant à remettre au lendemain la suite de l'examen du bill en discussion, cette motion ne serait pas prise en considération : naturellement, une opposition fut formée incontinent et le bill voté sans désemparer. Parfois, c'est par un signe, par un geste, par un regard que se produit l'in-

(1) *Congr. Globe*, 25e Cong., 2e sess., 41. Follett, *op. cit.*, p. 281.

tervention décisive du Speaker : M. Reed, notamment, lorsque le moment était venu de présenter une motion, « faisait un signe à Mikinley ou à Dalzell qui se levaient au signe de leur maître » (1).

Mais c'est surtout dans l'exercice même de ses attributions parlementaires que le Speaker affirme le mieux son caractère. En premier lieu, le pouvoir qui lui est reconnu de trancher en maître les *questions d'ordre* lui donne une réelle influence sur la législation elle-même. Il peut, en effet, suivant les cas, faire respecter les règlements avec fermeté ou avec mollesse, il peut immédiatement rappeler un membre à l'ordre ou bien attendre les protestations de la Chambre. Lorsque, dans une proposition, l'une des parties ne figure pas à l'ordre du jour, il peut rejeter la motion tout entière ou la seule fraction irrégulièrement introduite. Et s'il se présente des cas douteux ou discutables, c'est souvent en faveur du membre de son parti que se décide le Speaker. Ainsi, le Speaker Hunter refusa de signer un bill complétant l'act qui accordait aux colons un droit de préemption sur les terres publiques, sous prétexte que depuis qu'il était revenu du Sénat, cet act avait été l'objet à la Chambre d'une proposition de « reconsidération ». Rien cependant, dans les règlements, n'empêchait le Speaker de décider que l'assemblée ne pourrait pas « reconsidérer » un bill qui avait été envoyé au Sénat.

Bien qu'en principe le Speaker doive poser les questions dans les termes où elles ont été formulées par leur

(1) V. sur ces incidents: Follett, *op. cit.*, p. 281-282.

auteur, il arrive parfois que, par suite de la confusion du débat et pour permettre aux membres de la Chambre de se prononcer en connaissance de cause, le président dégage lui-même la *question à poser* et la revêt d'une rédaction qui lui est personnelle. Cette intervention lui est encore un prétexte pour établir un résumé acceptable par ses amis politiques. Il en est de même pour la rédaction du procès-verbal et plusieurs Speakers ont été formellement accusés de l'avoir altéré : on reprocha notamment à M. White d'avoir faussement reproduit un débat afin de mettre mieux en lumière le caractère douteux d'une décision adoptée. La même accusation fut portée contre M. Howell Colb et contre M. Reed. A celui-ci, en particulier, on reprocha d'avoir falsifié le procès-verbal dans l'établissement du quorum. Ces altérations, rares il est vrai, n'en montrent pas moins, de façon significative, jusqu'où peut aller la complaisance du Speaker et jusqu'à quel point le président de la Chambre des Représentants use de ses attributions, avec l'agrément ou la tolérance de l'assemblée, dans l'intérêt exclusif de son parti.

On retrouve les mêmes tendances lorsque le Speaker est appelé à proclamer les *résultats des votes*, quoiqu'il s'agisse là d'une attribution en apparence toute mécanique. Dès qu'il y a doute sur le sens d'un vote, le Speaker doit désigner en effet deux « compteurs », qui comptent les partisans de chaque opinion à leur passage devant eux ; il doit même, si ce procédé de scrutin est réclamé, faire procéder à un vote par appel nominal qui a lieu en deux phases, les députés pouvant au contre-appel voter s'ils ne l'ont déjà fait ou modifier leur vote. Dans toutes ces

hypothèses cependant, l'influence du Speaker peut se manifester ; dans le premier cas, lorsque les vérificateurs lui apportent le résultat de leur « comptage », il peut différer de le proclamer afin de permettre aux membres de son parti d'accourir à son appel dans la salle des séances, ou le proclamer immédiatement, si le majorité est acquise, afin d'empêcher la minorité de rallier de nouveaux partisans. Dans le second cas, entre l'appel et le contre-appel, le Speaker peut intriguer, décider les indifférents ou faire revenir des adversaires (1).

Grâce à ses nombreuses et importantes attributions, le Speaker est donc le principal organe de la vie législative aux États-Unis. Il peut à la fois faire triompher devant la Chambre les mesures les plus essentielles pour son parti ou empêcher l'adoption de celles soutenues par des adversaires. Or c'est une chose curieuse et digne d'être bien soulignée que cette concentration des pouvoirs entre les mains du Speaker a été favorisée, voulue par l'assemblée elle-même. « Il semble y avoir dans cette Chambre, disait un représentant, une tendance que je ne puis comprendre à centraliser, quoique cette théorie paraisse bien contraire aux idées et aux traditions du parti démocrate (2). » Cela tient peut-être à cet élément psychologique du peuple américain très favorable à ce qui est fort, puissant surtout lorsque cela doit être hostile au pouvoir législatif.

Le parti républicain, d'ailleurs, manifestait également la même tendance et le 51e Congrès, qui était républicain,

(1) V. Bryce, *op. cit.*, t. I, p. 195. Follett, *op. cit.*, p. 136.

(2) *Congr. record*, 52e Congr. 1re sess., 670. Follett, *op. cit.*, p. 307.

rédigea un nouveau règlement qui augmentait les pouvoirs du Speaker. Chaque fois, du reste, qu'à un Congrès, démocrate ou républicain, une modification du règlement est proposée pour enlever au Speaker l'exercice d'une de ses attributions, elle est toujours repoussée. Aussi bien l'assemblée a presque toujours soutenu le Speaker, même quand ses décisions apparaissaient comme notoirement dictées par un intérêt politique. Bien mieux, elle n'a pas hésité, chaque fois que la nécessité s'en est fait sentir, à accroître considérablement ses pouvoirs.

C'est ainsi qu'en 1811, la Chambre n'adopta point une proposition destinée à retirer au Speaker le droit de désigner le Speaker *pro tempore*. De même les tentatives faites pour limiter le droit de recognition sont demeurées infructueuses. La Chambre refusa également de voter des projets dont le but était de s'en remettre au sort pour la fixation de l'ordre de parole des orateurs (1) aussi bien qu'une proposition soumise au 51e Congrès et grâce à laquelle les demandes de suspension du règlement ne devaient plus, obligatoirement, indiquer la nature des bills que l'on voulait faire venir en discussion (2). Par ce

(1) En 1849 on proposa que les membres « speak in an order to be decided by lot ».

En 1879 M. Conger proposa « that all the names which may be placed upon any list be written separately on lists or cards and placed in a box, and when the time comes to speak one of these names be drown from that box. In that way all would have an equal chance — the chance of lot — to obtain the floor. » *House Journal*, 30, Cong. 1, sess. 157, et *Congr. Record*, 46e Cong., 1re sess., 302. Follett., *op. cit.*, p. 256.

(2) La façon dont M. Reed usa de ce droit de recognition, durant le 51e Congrès amena de nouvelles propositions. Notamment il fut proposé

dernier moyen on avait espéré que le Speaker se trouverait vraisemblablement conduit à user, avec impartialité, de son droit de recognition, puisqu'il devait ignorer le motif et la portée des demandes de suspension du règlement.

De même jusqu'à ces derniers temps les très nombreuses motions qui visaient à supprimer la prérogative du Speaker de nommer les comités n'ont jamais réuni qu'un petit nombre de partisans. Celles de 1804 (1), 1806 (2), 1807 (3), 1809 (4), furent présentées sans succès comme celles de 1838 et du Congrès suivant qui réclamaient le tirage au sort pour le choix du comité des élections, ou celle de 1849 qui proposait de laisser à l'assemblée la désignation des membres de tous les comités. Des propositions formulées plus récemment n'ont pas eu plus de résultat : en 1880 une motion, tendant à obliger le Speaker à exiger une autorisation en présence de l'assemblée pour

« that motions, to suspend the rules shall be made without naming the bills there after to be considered, which shall be determined by a majority of the members pesent in the ascertainment of which no dilatory motion shall be allowed. » *Cong. Record*, 52, Cong., 1re sess., 888 Follett, *op. cit.*, p. 268.

Ce droit de recognition fut également attaqué lors de la discussion du 53e Congrès et on proposa toujours avec insuccès de remplacer dans la règle XIV, § 1, du règlement les mots... and « on being recognised » adress the house par ceux-ci : « and shall be recognised, if in order, by the Speaker ». Follett., *op. cit.*, p. 268, note 40.

(1) That the committees be appointed by ballot, and after being med, they should choose theis own chairman. *Annals of Cong.*, 8e Cong., 2e sess., 698.

(2) *Annals of Cong.*, 9e Cong., 2e sess., III.

(3) *Annals of Cong.*, 10e Cong., 1re sess., 789-793.

(4) *Annals of Cong.*, 11e Cong., 1re sess., 58.

chaque désignation de comité (1), resta sans effet. De même une proposition du même genre (2) mise à l'étude par le comité des règlements fut aussi inefficace puisque la même année un député proposa à nouveau que les comités fussent nommés par l'assemblée, que la minorité y fût représentée proportionnellement à son importance et que le contrôle de cette désignation des membres de la minorité fût remis à la minorité elle-même. En 1885, en 1891 et 1893, de nouvelles tentatives, faites pour conférer à la Chambre elle-même la nomination de ses comités permanents, furent aussi inutiles que leurs devancières et le Speaker resta seul chargé de la mission de leur composition (3).

Ces refus successifs de l'assemblée ne sont d'ailleurs point faits pour surprendre, car la Chambre a presque toujours approuvé la conduite de ses Speakers quand appel a été fait de leurs décisions.

(1) No Speaker shall be authorized to construct the committees of any future Congress without direct authority by vote of the House of Representatives... without meaning the least disrespect to the pesent Speaker, he conceived that the members of this House were as competent to choose their own organs as the Speaker, whoever might fill the chair. His argument was that the uncertainty which would thees attend the perogative would « prevent committee appointments being used as a legal tender to purchase election ». Follett, *op. cit.*, p. 237.

(2) That the committee on Reform in the Civil Service be « instructed to inquire into the expediency of providing a mode different from the present for the appointment of the committees of the House, with have to report at any time ». *Cong. Record*, 47e Cong., 1re sess., 358. Follett, *op. cit.*, p. 237.

(3) Sur toutes ces propositions voir Follett, *op. cit.*, p. 235 à 240. A la dernière heure cependant, une tentative de résistance à l'exercice de cette prérogative a abouti, ainsi que nous le dirons en terminant notre étude.

De 1891 à 1893, il y a eu de très nombreux appels relevés contre les décisions du Speaker, surtout à l'occasion de l'exercice du droit de recognition, mais les protestations demeurèrent vaines. Non seulement la Chambre confirme presque toujours les sentences de son Speaker, mais souvent elle n'hésite pas à lui conférer de nouvelles attributions. Ce n'est même que progressivement que l'autorité du Speaker s'est développée. Au début, par exemple, le chairman du comité de la Chambre entière était élu, nous l'avons vu, par la Chambre et ce n'est qu'au 3e Congrès que, cette pratique ayant paru incommode, sa nomination fut confiée au Speaker.

De même le règlement du 50e Congrès introduisit une réforme qui vint accroître encore l'action discrétionnaire que le Speaker possédait déjà par ailleurs : il lui conféra le droit de renvoyer de sa propre autorité aux comités compétents les bills et les communications officielles. Auparavant, à l'exception des bills privés, des pétitions et des bills relatifs aux rivières et aux ports, les bills étaient renvoyés aux comités par l'assemblée elle-même, ce qui permettait à chacun de discuter sur l'opportunité du renvoi à tel ou tel comité.

Ce n'est également, nous l'avons vu, qu'en 1860 que le Speaker fut appelé à faire partie du comité des règlements. D'ailleurs, sur ce point encore, ses pouvoirs se sont développés, car, en augmentant considérablement les attributions du comité des règlements, les 52e et 53e Congrès accroissaient dans la même mesure celles du Speaker (1).

(1) Règlement de la Chambre des Représentants. Règle XI, § 57 et 58. *Les règlements des assemblées politiques*, trad. française. Moreau et Delpech.

Mais c'est surtout le développement aux États-Unis de la pratique de l'obstruction qui encouragea la Chambre des Représentants à armer son président de nouvelles et considérables attributions qui lui permirent de résister victorieusement aux tentatives de la minorité et assurèrent en tout cas l'efficacité et la régularité des travaux de l'assemblée. Pour faire échec à la majorité et s'opposer à l'adoption des mesures qu'elle proposait, la minorité eut recours à deux modes d'obstruction : ou refuser de voter, de manière à empêcher que le quorum nécessaire fût atteint, ou présenter de nombreuses motions dilatoires destinées à éterniser le débat (1). Il était difficile de vaincre cette double résistance sans augmenter les pouvoirs du Speaker; et la Chambre des Représentants, après des hésitations réelles, finit par s'y résoudre devant le fait accompli.

En 1880, malgré la violence de l'obstruction, elle avait refusé d'apporter au règlement la modification que demandait Tucker ; mais en 1889, un Speaker énergique, M. Reed, prit sur lui de mettre un terme à l'opposition de la minorité par « un coup d'État parlementaire » assez semblable à celui dont quelques années auparavant, le Speaker Brand avait usé en Angleterre à l'égard de l'obstruction irlandaise. Les démocrates, après s'être abstenus

(1) V. sur l'obstruction à la Chambre des Représentants, les principaux cas dans lesquels elle s'est produite, les tentatives faites pour la vaincre, l'attitude de M. Reed contre l'obstruction, etc.. , les très complets et très intéressants développements du chapitre VII de Follett, *op. cit.*, p. 179 à 217. Voir également Masson. *De l'obstruction parlementaire*, thèse, Toulouse, 1902, p. 69 et suiv., 257 et suiv., 293 et suiv.

de prendre part à des scrutins par appel nominal, prétendirent faire constater l'absence du quorum exigible et, en même temps, présentèrent plusieurs motions conçues dans un esprit ouvertement dilatoire. Le Speaker Reed décida que désormais, pour fixer le quorum, il compterait non seulement les membres qui prenaient part aux votes, mais encore ceux qui, ne voulant pas y prendre part, auraient dû le faire puisqu'ils étaient présents au moment du scrutin. De même il rejeta, de sa propre autorité, les motions dilatoires déposées par la minorité. Les obstructionnistes en appelèrent à la Chambre, mais celle-ci soutint son Speaker, et en février 1890, après un long débat et non sans une vive opposition, elle consacra le système inauguré par M. Reed. Elle introduisit dans le règlement deux dispositions permettant au Speaker de rejeter les motions dilatoires (1) et de faire concourir à la formation du quorum tous les membres présents, alors même qu'ils ne voteraient pas (2). Au Congrès suivant, il est vrai, l'assemblée, regrettant sans doute cette exagération de l'autorité du Speaker à laquelle les événements l'avaient conduite, rapporta cette réglementation; mais dès 1893, elle dut y revenir, sauf quelques modifications de détail.

La Chambre a ainsi augmenté de façon très considérable les pouvoirs de son président et ces prérogatives nouvelles ajoutées à celles déjà très importantes que les règlements primitifs et l'usage lui avaient conférées, ont, pour ainsi dire, achevé l'évolution très caractérisée qui

(1-2) Règlement de la Chambre des Représentants. Règle XV, § 2, et Règle XVI, § 10.

veut donner au Speaker le contrôle souverain et la direction absolue des débats, en même temps que remettre entre ses mains l'élaboration de l'œuvre législative de la Chambre et le sort de la politique de la majorité qui l'a choisi.

§ 3. — Le Speakership au XIX[e] siècle.

Tandis qu'à la Chambre des Communes anglaise, le Speaker est en quelque sorte immobilisé par le fait de la puissance de la tradition en Angleterre et de l'existence d'un équilibre longtemps maintenu des pouvoirs concurrents, aux États-Unis, le président de la Chambre des Représentants, qui évolue dans un milieu profondément différent, donne l'impulsion à toute la législation et se révèle l'un des plus puissants gouvernants américains. Cette divergence dans la conception et dans le rôle a pour conséquence infaillible une antinomie parallèle dans l'attitude et dans la manière. Là, un jurisconsulte, très versé dans la connaissance des règlements, était un parfait Speaker ; ici, il faut un homme actif, énergique, un tempérament résolu plutôt qu'un député au courant des pratiques parlementaires. Aux États-Unis, bien plus qu'en Angleterre, il importe que l'élu au fauteuil possède les qualités intellectuelles et physiques qui donnent le prestige et l'empire sur les autres hommes. Mais de cette influence prépondérante des qualités personnelles dans le choix du Speaker américain, il résulte aussi cette conséquence, capitale pour la vie de l'institution, qu'aux États-Unis il

n'existe point comme en Angleterre un type presque invariable et cristallisé de président : de même que le tempérament individuel de chaque homme varie à l'infini, de même le Speaker américain, qui peut et qui doit se laisser diriger par ce tempérament, change de figure en même temps que de nom. Le Speakership de la Chambre des Représentants est une sorte de tour de Babel, où chacun apporte, sinon sa langue, du moins sa manière particulière, en même temps aussi que des matériaux nouveaux. Car ce fait encore est digne de remarque que le Speaker des États-Unis a beaucoup fait, a puissamment travaillé pour l'organisation de la présidence de la Chambre des Représentants ; on peut dire que c'est aux Speakers eux-mêmes, en tout cas aux plus brillants d'entre eux, qu'est due, pour la plus grande part, cette concentration formidable de pouvoirs entre les mains du Speaker.

Par la même aussi, parce qu'ils sont appelés, par leur valeur personnelle et par l'importance de leurs attributions, à jouer un grand rôle dans les destinées américaines, les Speakers de la Chambre des Représentants sont fatalement amenés à se rencontrer avec ce pouvoir concurrent qu'est le Président de la République.

A cet égard, l'histoire des rapports du Speaker et du Président de la République ne manquerait point d'intérêt. On y constaterait sans doute ce fait que l'étoile de l'un ne peut briller qu'aux dépens de celle de l'autre, car les présidents énergiques et entreprenants doivent s'accommoder difficilement de l'action envahissante des Speakers et mal supporter leur immixtion dans le domaine exécu-

tif. Des conflits de suprématie se sont élevés entre les deux concurrents, si bien qu'à un Président fort, en général, a correspondu un Speaker diminué. C'est peut-être même cette rencontre de deux puissances également redoutables qui, dans l'avenir, aura pour résultat de tempérer, sinon de détruire, l'absolutisme législatif du Speaker. Il faut tenir compte, en effet, de cette tendance qui semble pousser les États-Unis vers une politique extérieure active dans laquelle le pouvoir exécutif aura toujours la première place. La popularité grandissante de certaines figures américaines de Présidents, l'influence d'un Roosevelt, peuvent, un jour ou l'autre, menacer l'autorité des Speakers et la réduire à la situation normale des présidents des assemblées des autres pays.

Malgré cette variété inévitable des types de Speakers aux États-Unis, sur un point cependant les présidents de la Chambre des Représentants se ressemblent singulièrement. Tous se font à peu près la même conception du rôle et de la mission qu'ils sont appelés à remplir. Les discours d'ouverture qu'ils ont coutume de prononcer à l'ouverture des sessions du Congrès reflètent cette pensée identique qu'ils ont d'être et de vouloir être au fauteuil des hommes de parti. Reed déclarait sans ambages qu'il agirait en homme de parti toutes les fois qu'un intérêt politique serait en jeu, sauf à se montrer impartial dans les autres occasions (1). Blaine, en 1871, s'exprimait plus nettement. « Choisi par le parti qui représente dans cette

(1) *Congr. Record*, 47e Congr., 1re sess., 9-51. Congr., 1re sess., 81. Follett. *op. cit.*, p. 288 et 289.

Chambre la majorité politique, le Speaker doit une complète fidélité aux principes et à la politique de ce parti. Mais il tombera bien au-dessous des exigences honorables de sa situation s'il refuse d'accorder à la minorité tous les droits qui lui sont reconnus par le règlement qu'il est chargé d'appliquer (1). » Cependant, à cet égard encore, on peut relever une évolution; ces discours d'ouverture, qui, au début, n'étaient guère que de simples adresses de remerciements, de reconnaissance, sont devenus de véritables discours-programmes dans lesquels le Speaker tente, en termes exprès, de tracer à son parti la ligne de conduite qu'il doit tenir, mettant ses efforts à dégager la situation générale au point de vue politique, à signaler les *desiderata* du peuple, à montrer l'opportunité de certaines mesures et les avantages politiques que son parti peut espérer de leur adoption.

Ainsi l'un indique quel est, à son avis, le devoir de son parti à l'égard de la reconstitution de l'Union, l'autre exhorte les membres du Congrès à condamner sévèrement les actes arbitraires et inconstitutionnels des agents exécutifs et en 1883 on voit Carlisle déconseiller des modifications radicales à certaines lois commerciales « car, dit-il, elles ne seraient pas favorablement accueillies par tous ceux qui ont porté une sérieuse attention à la question (2). » Son discours de 1887 est plus expressif encore, et le passage consacré à la politique ressemble par ses termes et sa longueur à une véritable déclaration

(1) *Cong. Globe*, 46e Congr., 1re sess., 6. Follett, *op. cit.*, p. 288.
(2) Follett, *op. cit.*, p. 286.

ministérielle. Il examine d'abord la situation financière générale et à cet égard, exprime le vœu que la Chambre « adopte rapidement quelque bonne mesure de soulagement ». Puis il signale les dangers qui menacent le parti et trace un programme politique : « Malheureusement, Messieurs, de différents côtés, des dangers nous menacent. Tandis qu'une politique d'inaction doit inévitablement, plus tôt ou plus tard, causer au pays un dommage sérieux, nous ne pouvons oublier aussi qu'une législation hâtive et inconsidérée sur des matières qui touchent à tous les intérêts vitaux peut entraîner des désordres et des perturbations qu'une conduite sage et prudente aurait complètement évités... » Et M. Carlisle s'excuse d'entrer dans ces considérations, mais c'est son devoir, car « un Speaker ne doit pas seulement conduire avec décence les discussions de l'assemblée, il doit aussi diriger son parti (1). »

Cette volonté d'incarner en quelque sorte la politique de leur parti, ajoutée à l'importance de la fonction présidentielle aux États-Unis, devait conduire naturellement la Chambre des Représentants à n'élever à cette situation que des hommes de valeur, des individualités supérieures par leur autorité, leur talent et leur caractère. Et, en vérité, rares sont ceux qui, comme White, Jones et Davis, ne furent que des personnages de second rang. A peine, peut-on citer encore le Speaker Keifer, car, pour la plupart, ce furent de véritables et puissants leaders politiques, des hommes d'État comparables, à beaucoup d'égards au premier ministre anglais.

(1) *Cong. Record*, 50e Cong., 1re sess., 7. Follett, *op. cit.*, p. 287.

Sans doute les premiers Speakers fédéralistes, Mulhenberg, Trumbull, Dagton, s'ils se montrèrent des Speakers fort respectables, ne furent point des hommes remarquables, mais la raison en est que la Chambre elle-même était alors assez mal recrutée et ne comptait point dans son sein les plus éminents du pays (1). On doit même reconnaître que, parmi les membres qui la composaient, elle avait encore choisi, pour les hausser à la présidence, ceux qui avaient le plus de prestige et de valeur.

Le choix de Sedgwick marqua déjà un heureux progrès : c'était l'un des membres les plus en vue du parti fédéraliste et il sut occuper le fauteuil avec talent et même intervenir pour défendre ses prérogatives (2). Macon, malgré de précieuses qualités morales, fut aussi un personnage assez insignifiant, puisque Adams a pu dire de lui « qu'aucun homme dans l'histoire n'a laissé un meilleur nom, mais que son nom est tout ce qu'il a laissé (3). »

Au reste on trouve chez ces hommes de second rang, une conception très haute de la présidence, plus noble que celle qui animera leurs successeurs. Ils paraissent vouloir s'efforcer d'oublier leur origine politique et s'attacher à traiter de même façon partisans et adversaires. Randall dit, à ce sujet, quelque part : « Aussitôt que je suis arrivé à la Chambre, j'en suis venu à considérer que

(1) Follett, *op. cit.*, p. 67.

(2) En 1801 deux reporters s'adressèrent à Sedgwick pour lui demander une place au parquet de la Chambre ; il la leur refusa. Les reporters en appelèrent de sa décision à l'assemblée Sedgwick intervint dans la discussion pour défendre son opinion qui triompha grâce à sa voix prépondérante.

(3) Henry Adams. *History of the United States*, I, 267.

cette fonction (la présidence) était la plus haute à laquelle puisse atteindre un citoyen américain ; qu'elle était une importante situation officielle, grande par les honneurs qu'elle confère et plus grande encore par la possibilité qu'elle donne d'imprimer à notre histoire et à notre législation la marque de la vérité, de la probité, de la justice et du droit... Lorsqu'il m'a été donné d'occuper le fauteuil présidentiel, je vis combien était vraie l'idée que je m'étais faite de cette situation (1). » Et cet idéal d'honnêteté et de justice auquel s'attacha Randall lui valut, dans une circonstance au moins, le respect de ses adversaires politiques eux-mêmes. En 1877, la Chambre voulait s'opposer par la voie de l'obstruction à l'élection de Hayes à la présidence de la République. Le règlement ne permettait pas encore au président de résister victorieusement à ces tentatives d'obstruction et Randall aurait pu, en n'intervenant pas, nuire à la candidature de Hayes dont il était l'adversaire, mais, pour ce motif même, il crut de son devoir de mettre fin à l'obstruction.

Winthop eut le même souci de tenir la balance égale entre tous les partis. A cette qualité, il joignait celle d'une grande habileté parlementaire. Speaker de la Chambre des Représentants du Massachusetts, il s'y était acquis une telle réputation que quelques-unes de ses décisions ont depuis été considérées comme des précédents dont on continue à s'inspirer et qui ont trouvé place dans des ouvrages sur le droit parlementaire. Cette connaissance

(1) Follett, *op. cit.*, p. 112.

approfondie de la pratique des assemblées se doublait chez lui d'une grande fermeté alliée à une extrême prudence. Son infaillible présence d'esprit et son énergie lui permirent, en maintes circonstances, de rétablir l'ordre dans des séances très orageuses. « Sa dignité, nous dit Follett, imposait le respect comme son amabilité et sa courtoisie forçaient la bonne volonté de la Chambre. Rarement le fauteuil du Speaker a été occupé avec une égale distinction (1). »

C'est avec la même impartialité et un succès beaucoup plus éclatant que, par trois fois, Colfax guida les délibérations de la Chambre des Représentants. Sa popularité ne fut surpassée que par celle de Clay. Elle lui venait moins de son talent et de sa science parlementaire que de son caractère. Il connaissait si peu le droit réglementaire qu'il fut obligé, dit-on, d'avoir auprès de lui un secrétaire pour lui en expliquer les secrets. Il manquait peut-être aussi un peu d'énergie et cherchait souvent autour de lui des aides et des conseils dans les circonstances embarrassantes. Mais il possédait ce tact, ces manières conciliantes et affables, ce caractère aimable qui contribuent tant à aplanir les difficultés, et tout en restant impartial et juste, il dirigea l'assemblée avec une modération et une patience qui lui valurent une adresse de remerciements à la fin de la première session et, lors de son élection en 1869 à la vice-présidence, une nouvelle adresse qui rendait hommage à « sa dignité et à son impartialité ».

(1) Follett, *op. cit.*, p. 92.

Malgré tout cependant, ces instants, où la présidence restait attachée à l'idée d'impartialité, furent assez rares à la Chambre des Représentants. Très nombreux sont les Speakers qui se sont fait une tout autre conception de leur rôle et qui ont donné une différente allure à l'exercice de leur fonction.

Nulle part peut-être que chez Blaine qui présida aux délibérations de la Chambre des Représentants de 1869 à 1875, on ne retrouve plus marqué ce caractère politique de la présidence.

Homme d'un grand talent et d'une habileté consommée, connaissant à fond le droit parlementaire, il avait l'art de jouer des règlements de manière à atteindre le but qu'il poursuivait. Même on sentait parfois trop qu'il mettait ses attributions parlementaires au service de son influence personnelle ou de l'intérêt de son parti et l'on jugeait trop cavalière ou trop énergique son attitude à l'égard de la minorité. Néanmoins, il était en général digne et courtois vis-à-vis de tous et si ses amis professaient pour lui une profonde admiration, ses adversaires aussi reconnaissaient sa grande habileté et ses belles qualités personnelles (1).

Comme Blaine, Carlisle qui fut Speaker de 1883 à 1885, estimait que le président devait être le leader de l'assemblée et qu'il devait imposer un programme législatif. On le vit, sans scrupule, s'opposer à la majorité elle-même de la Chambre, refuser de reconnaître certains membres,

(1) On a reproché à Blaine d'avoir mis ses attributions de Speaker au service de ses intérêts pécuniaires. (Voir sur ce point, Follett, *op. cit.*, p. 108 et suiv.)

comparer les comités de façon à favoriser ses projets personnels, se faire en un mot le véritable inspirateur de la législation de l'époque. Au reste, il était à cet égard merveilleusement servi par ses qualités de parlementaire et d'homme du monde ; il avait le talent qui impose le respect et force l'admiration.

Comme son prédécesseur, Reed insiste sur son caractère de leader de l'assemblée et cherche à imposer ses idées personnelles. Mais toute son importance vient de la lutte qu'il eut à mener contre l'obstruction : en cette circonstance, il fit preuve, tout à la fois, d'une fermeté et d'un sang-froid qui lui permirent de diriger les débats d'une assemblée extraordinairement turbulente. Malgré les accusations qui lui furent prodiguées de « despote, tyran, czar », dès qu'il eût arrêté de recourir au coup d'État parlementaire que nous avons signalé, rien ne put suspendre sa décision : il fallut que les obstructionnistes abandonnent la partie. D'ailleurs il appliqua sa motion de clôture, indifféremment à tous les partis, aussi bien aux républicains qu'aux démocrates, de telle sorte que l'on retrouve chez Reed un mélange curieux de partialité et d'impartialité.

Aussi bien ce mélange semble avoir été coutumier dans la lignée des grands Speakers, car leur habileté a, souvent, consisté à se donner des airs de tolérance dès qu'il n'en résultait aucun danger pour leur parti. De cette manière, ils donnaient confiance à tous et faisaient accepter plus aisément les décisions que leur dictait un intérêt politique. On retrouve cet amalgame savant en même temps que prudent chez Clay qui mérite une place à part

et se signale, parmi les Speakers, comme le plus populaire et le plus éminent de tous.

Porté six fois à la présidence, il fut presque toujours élu à l'unanimité, tellement, par ses qualités personnelles, il avait su s'attirer la sympathie de l'assemblée. Il y avait dans ses manières et jusque dans sa voix une grâce et un charme qui prenaient et fascinaient. On était fier de la façon dont il savait représenter la Chambre dans les cérémonies publiques et, notamment, lorsque La Fayette fut reçu par l'assemblée, on célébra à l'envi « sa dignité superbe, la grâce de ses manières, la justesse de ses paroles, la tranquille profondeur de ses pensées ». Ce sont ces qualités personnelles qui ont fait de Clay le Speaker idéal des États-Unis, car, grâce à cet ascendant, sa fermeté, et sa volonté très sûre, prenaient des airs courtois qui supprimaient les froissements. Une manière de magnétisme nuançait son autorité et la faisait accepter aisément de tous les représentants (1). Ce fut le de Morny des États-Unis.

Ainsi il sut user de ses attributions avec un art et une dextérité qui n'ont jamais été égalés. Grâce à ce tact tout particulier même, Clay, mieux que tout autre, retira le maximum d'utilité de ses importantes prérogatives. Il le put d'autant mieux qu'il était servi par une grande assurance de soi-même et par une rare facilité de décision et de jugement. « Il ne prenait pas de peine à étudier le droit parlementaire, car il trouvait la règle à suivre dans son instinct beaucoup plus que dans les précédents d'Hat-

(1) Follett, *op. cit.*, p. 82.

sell ou de Jefferson (1). » Son influence en résulta si puissante que l'on peut dire sans exagération, que, de 1815 à 1825, Clay fut le personnage le plus influent de la nation et que la législation de cette époque porte la marque certaine de son esprit.

A tous égards, d'ailleurs, il était nécessaire que les importantes fonctions de Speaker fussent confiées à des hommes de grande envergure, car, placées en d'autres mains, ces prérogatives eussent donné à la vie parlementaire américaine un aspect brutal et grossier contre lequel tous se seraient bientôt élevés. Les Speakers furent donc, pour la plupart, des hommes de parti, timorés et modestes à l'origine, véritables leaders politiques aujourd'hui, mais des hommes de talent presque toujours enclins au libéralisme qui, mieux que les mesures sectaires et rudes, leur donnait la réalité du pouvoir et de l'autorité.

∴

Ainsi par les attributions qu'elle comporte, par les qualités qu'elle exige, la situation du Speaker se rapproche et tend de plus en plus à se rapprocher de celle d'un premier ministre. C'était, ainsi que nous l'avons vu, une nécessité pour les États-Unis qui ne connaissent pas d'organe intermédiaire entre les pouvoirs législatif et exécutif, organe capable d'assurer l'unité et la continuité dans la législation. Le Speaker cependant, se distingue, à deux traits, d'un premier ministre : d'un côté, il lui est impos-

1. Winthrop, *Memoirs of Honry Clay*, 5-6.

sible d'étendre son action aux affaires exécutives, d'autre part, il n'est pas responsable de ses actes. Élu pour une durée de deux ans, il peut, il est vrai, en principe être révoqué par la Chambre, ou subir de celle-ci un vote de blâme. Mais en fait, jamais la révocation d'un Speaker n'a été proposée et les deux seules motions de blâme qui aient été déposées, l'une contre Sedgwick pour avoir fait expulser de la tribune l'éditeur du *National Intelligence*, l'autre contre Stevenson accusé de complaisance envers le président de la République, n'eurent aucun succès et furent repoussées à de grosses majorités. Le refus d'adopter une adresse de remerciement au Speaker qui quitte le fauteuil n'est pas davantage une arme efficace contre lui, car, outre que ce blâme déguisé, négatif en quelque sorte, ne saurait intervenir qu'à la fin de la session, c'est-à-dire à l'expiration du mandat confié au Speaker, l'assemblée n'a jamais refusé, depuis que l'usage en a été introduit, de voter cette adresse de remerciements, qui, en général, est adoptée à l'unanimité. Enfin, si des votes dissidents peuvent être parfois relevés, il est à remarquer qu'ils émanent d'ordinaire de membres nouveaux, mécontents de n'avoir pas réussi à se mettre en évidence, et portés à en rendre le Speaker responsable (1).

Nous n'avons pas à rechercher ici s'il serait souhaitable de voir organiser une semblable responsabilité ou s'il faudrait faire des vœux pour l'introduction de l'impartialité dans l'exercice de la fonction présidentielle aux États-Unis. Qu'il nous soit permis cependant de constater tout

(1) Adams, *Memoirs*, XII, 179.

ce qu'aurait d'anormal, même en ce pays, une responsabilité qui, du reste, n'existe en aucune assemblée. Le système actuellement pratiqué a donné d'heureux résultats, l'augmentation des pouvoirs du Speaker a permis à la Chambre de surmonter bien des difficultés qui ne tarderaient pas à reparaître si l'on renonçait aux pratiques actuelles. D'ailleurs aucune organisation ne vaudrait celle qui fonctionne aujourd'hui ; car, outre qu'elle est le fruit d'une lente et naturelle évolution, celle-ci est acceptée sans difficulté par le Congrès et paraît en quelque sorte être entrée dans les mœurs politiques américaines. « Sans doute, dit Follett, s'il fallait à l'heure actuelle donner un nouveau gouvernement aux États-Unis, nous ne déciderions peut-être pas d'imposer une pareille responsabilité au président du Congrès. Mais le grand avantage de cette façon de résoudre le problème est qu'elle est le résultat d'un développement naturel. Il ne s'agit pas de rechercher la meilleure forme abstraite de gouvernement, mais celle qui soit pour nous, à l'heure actuelle, en harmonie avec le jeu naturel de nos institutions. Il y a dès lors une forte présomption en faveur de ce qui est le résultat du cours des années... La race anglo-saxonne ne considère pas qu'il soit bon de faire table rase du gouvernement existant pour fonder un système théorique nouveau et parfait [1]. »

Toutefois nous ne sommes pas de ceux qui affirment que « la situation particulièrement éminente qui a été celle du Speaker dans ces dernières années restera la

(1) Follett, *op. cit.*, p. 318.

sienne dans l'avenir » et qui, tout en tenant compte « de l'influence concurrente que peuvent exercer des présidents de la République comme Cleveland, Mac-Kinley ou Roosevelt, et de la tendance qui semble pousser les États-Unis vers une politique extérieure active dans laquelle le pouvoir exécutif aura toujours la première place à tenir » estiment néanmoins que « la fonction de Speaker a en elle une force propre qui lui assure la durée de son influence (1) ». Il est en effet toujours difficile et, en tout cas toujours dangereux de chercher à prévoir et d'affirmer ce que sera demain. D'autant mieux que ces points noirs, signalés il est vrai par M. Ripert, peuvent grandir plus qu'il ne le pense : le président de la République, nous l'avons dit, tend de plus en plus à acquérir la prépondérance qu'il doit à son origine directement démocratique, qu'il doit aussi au mépris dans lequel est communément tenue la Chambre des représentants. Et, malgré « le système de freins et de contre-poids réciproques établi par la Constitution » qui, selon M. Ripert, doit maintenir indéfiniment l'action toute puissante du Speaker (2), il peut arriver que, par la force des choses plus puissante que celle des constitutions, le président devienne une manière de dictateur qui ne s'accommodera point d'un voisin aussi envahissant que l'est le Speaker. Il peut arriver aussi qu'au sein même de l'assemblée les minorités se lassent des rudesses de la direction du Speaker et organisent telles coalitions qui soient capables de rompre le joug qu'elles ont supporté jusqu'ici. Nous n'en voulons

(1) Ripert, *op. cit.*, p. 251.
(2) Ripert, *op. cit.*, p. 342.

pour preuve qu'un incident de la dernière heure qui pourrait bien avoir sonné le glas de l'absolutisme du Speaker.

Le 19 mars 1910, une coalition de la Chambre a obtenu que la nomination du Comité de règlement serait faite par l'assemblée elle-même, en adoptant, à 40 voix de majorité, la motion Norris qui tend à la création d'une Commission des règlements, composée des membres de la majorité et de la minorité à l'exclusion du Speaker. La salle et les tribunes étaient combles, car il s'agissait là d'un duel impressionnant entre le président Joe Cannon et les dissidents du parti républicain alliés à l'opposition démocrate. L'entrée de l' « oncle Joe » est saluée par les acclamations des républicains loyalistes. Le chapelain récite la prière qui ouvre toutes les séances : « Unissez-nous, Seigneur, dans la paix et l'amour ». Et la bataille commence. Le président Cannon donne lecture de l'ordre du jour des dissidents et déclare qu'il ne sera pas mis en délibération. Les dissidents protestent, ils en appellent à la Chambre de cette décision et remportent une première victoire : 162 voix contre 160. L'ordre du jour Norris lui-même mis aux voix est adopté par 193 voix contre 153. La manifestation de l'assemblée ne serait d'ailleurs pas le fait seul de la minorité. L'opposition aurait bénéficié de certaines alliances puisque certains considèrent l'événement comme un triomphe du « rooseveltisme », l'ancien président ayant cherché « à pactiser avec les démocrates pour dominer son parti et faire prévaloir sa propre politique (1) ». Est-ce là, comme quelques-uns

(1) *Temps*, 10 mars 1910.

l'affirment, l'annonce d'une ère nouvelle dans la vie parlementaire américaine ? Nous n'aurons pas la présomption de l'affirmer, mais nous relèverons seulement qu'il y a là un fait très caractéristique qui, s'il se renouvelait, indiquerait une tendance susceptible d'entraîner une évolution contraire à celle constatée pendant tout le cours du XIX^e^ siècle et d'aboutir à la désorganisation de ce pouvoir si formidable qu'est celui du Speaker américain.

CONCLUSION

De cet examen que nous avons ambitionné de faire tout à la fois synthétique et documentaire, nous voulons dégager moins une conclusion qu'une modeste constatation : l'institution de la présidence n'est pas enfermée dans des règles invariables et il n'y a pas, qu'on nous permette de le croire, un type idéal absolu de président. L'idéal, ainsi que toutes choses, varie; en droit comme en philosophie il apparaît comme un perpétuel devenir. Cela même semble bien résulter de notre essai de comparaison de ces deux présidents qui, cependant, auraient pu se ressembler puisqu'ils appartenaient à une même souche, parlaient la même langue et portaient le même nom. Tous deux étaient *Speakers* et placés à la tête d'une assemblée de même ordre, d'une Chambre populaire. Néanmoins la divergence est frappante et presque générale. Cela tient, nous l'avons vu, au génie de la race, aux conditions politiques de la vie nationale, au tempérament personnel des présidents, si bien que ce qui, dans un temps, et dans un pays, a peut-être été quelque chose de très normal, plus tard ou ailleurs, cesse de l'être, parce que l'élément essentiel, qui agit sur les institutions politiques, est l'adap-

tation à l'époque et au milieu. Ainsi qu'on l'a dit, « la vie, c'est le mouvement fatal, c'est la transformation incessante (1). » Or quoi de plus vivant que la présidence d'une assemblée politique, surtout d'une Chambre populaire où converge tout l'effort des démocraties modernes ?

1. Deslandres, Préface au livre de Dickinson. *Développement du Parlement pendant le XIX^e^ siècle*, p. XIX.

Vu :
JOSEPH DELPECH

Vu : le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon
E. BAILLY

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie
E. BOIRAC

TABLE DES MATIÈRES

Pages

BIBLIOGRAPHIE 5
INTRODUCTION. 9
I. — *Le Speaker des Communes anglaises* 18
§ 1. — L'influence du tempérament national et la répercussion des luttes politiques sur l'institution.
A. — Le tempérament national, la puissance de la tradition 19
1° Le nom de Speaker 21
2° La tenue du Speaker. 23
2° L'élection du Speaker. 25
4° La retraite du Speaker 29
5° Les *précédents*. 31
B. — Les forces politiques . . . . . .
I. — Le speakership et la monarchie 35
II. — Le speakership et le régime parlementaire. 39
III. — Le speakership et les tendances démocratiques 49
§ 2. — Le speakership : prérogatives et étendue de la fonction 56
1° La vice-présidence. 57
2° La distribution du travail législatif :
a) Les comités 62
b) L'ordre du jour 65
3° La conduite des débats :
a) Droit de parole du Speaker 68
b) La direction des débats 69

4° Les scrutins :
a) Le droit de vote du Speaker 71
b) La direction du scrutin 72
5° L'exercice du pouvoir disciplinaire 75
6° La représentation de la Chambre 79
7° Les avantages et les honneurs de la fonction. 81
§ 3. — Les Speakers au fauteuil. 83
1° Les Speakers de la monarchie 84
2° Les Speakers classiques 87
3° Le Speaker et l'obstruction 90
II. — *Le Speaker américain* 92
§ 1. — Les causes déterminantes du rôle et de l'autorité du Speaker :
A. — Les influences qui se sont exercées sur le speakership :
1° Le tempérament national : le positivisme américain 94
2° Le souvenir des assemblées coloniales . . . 96
3° Le jeu des institutions américaines 99
4° Le caractère majoritaire du régime démocratique. 105
B. — Les conséquences à l'égard du speakership :
1° Les formes de l'élection. 107
2° Le caractère politique de l'élection 110
3° L'histoire des élections 112
4° La retraite du Speaker. 117
§ 2. — La variété et le progrès continu des fonctions présidentielles :
1° Le Speaker représentant d'une circonscription. 119
a) Le droit d'initiative. 120
b) Le droit de parole 122
c) Le droit de vote. 123
2° Les relations du Speaker avec les comités permanents ou choisis de l'assemblée :
A. — Le rôle des comités aux États-Unis . 126

Leur hiérarchie. 129
Le comité des règlements 130
B. — L'influence du Speaker sur les comités. . .
a) Nomination du chairman par le Speaker . 132
b) Nomination des membres des comités par le Speaker 135
c) Répartition des projets entre les comités par le Speaker. 137
d) Le Speaker président du comité de règlement 138
3° Le Speaker au fauteuil :
a) La salle des séances. 140
b) La vice-présidence 143
c) La conduite des débats :
1. — La recognition 145
2. — La clôture 149
3. — La direction générale des débats 152
4. — Les scrutins. 154
d) L'assemblée et le Speaker. 155
§ 3. — Le speakership au XIXe siècle. 162
A. — Les discours d'ouverture des Speakers . . 164
B. — Les principaux Speakers :
1° Mühlemberg, Trumbull, Degton. 167
2° Sedgwick et Macon 167
3° Randall et Winthop. 168
4° Colfax. 169
5° Blaine et Carlisle 170
6° Reed 171
7° Clay 172
C. — Le speakership contemporain :
Le Speaker est-il un premier ministre? . . . 173
D. — L'avenir du speakership 175
Conclusion 179

MAYENNE, IMPRIMERIE DE CHARLES COLIN